

**DIE BESTUUR EN ADMINISTRASIE
VAN
BURGERLIKE BESKERMING
IN
SUID-AFRIKA**

**DEUR
JOHANNES ANDREAS
CRONJE.**



**'N TESIS VOORGELê TER VOLDOENING AAN
DIE VEREISTES VIR DIE GRAAD MAGISTER
IN PUBLIEKE ADMINISTRASIE (OPENBARE-
EN ONTWIKKELINGSBESTUUR) AAN DIE
UNIVERSITEIT VAN STELLENBOSCH.**

LEIER: MENEER F. M. UYS.

DATUM: SEPTEMBER 1993

VERKLARING:

**EK DIE ONDERGETEKENDE, JOHANNES ANDREAS
CRONJE, VERKLAAR HIERMEE DAT DIE WERK
IN HIERDIE TESIS VERVAT, MY EIE EN
OORSPRONKLIKE WERK IS WAT NOG NIE
VANTEVORE, IN GEHEEL OF GEDEELTELIK,
BY ENIGE ANDER UNIVERSITEIT, TER
VERKRYGING VAN 'N GRAAD VOORGELê IS NIE**

JOHANNES ANDREAS CRONJE

DANKBETUIGING.

**OPGEDRA AAN DIEGENE BETROKKE BY VER-
NUWINGSINISIATIEWE IN DIE BESKERMING
VAN DIE BURGERLIKES TYDENS DIE
POST-APARTHEIDSERA IN 'N MEER
DEMOKRATIESE SUID-AFRIKA.**

MY OPREGTE DANK AAN:

- MY SKEPPER VIR DIE GENADE WAT HY MY GESKENK
HET OM DIE TESIS TE VOLTOOI.**
- PLAASLIKE OWERHEDE WAT GEDIEN HET AS
MY LEERSKOOL EN MENTOR IN BURGERLIKE
BESKERMING.**
- DIE UNIVERSITEITE VAN STELLENBOSCH EN SUID-AFRIKA
WAT MY IN STAAT GESTEL HET TOT WETENSKAPLIK-
ANALITIESE DENKE EN DIE MOONTLIKE BYDRAE TOT
VERBETERDE OPENBARE BESTUUR, OOK IN BURGERLIKE
BESKERMING. 'N SPESIALE WOORD VAN DANK AAN PROF.
ERWIN SCHWELLA, HOOF VAN DIE DEPARTEMENT
OPENBARE- EN ONTWIKKELINGSBESTUUR EN MY
PROMOTOR, MENEER FREDERIK UYS, BEIDE VERBONDE
AAN DIE UNIVERSITEIT VAN STELLENBOSCH, WIE SE
STEUN, AANMOEDIGING EN LEIDING DIE TESIS MOONTLIK
GEMAAK HET.**
- MY EGGENOTE MELANI, WIE MY MOREEL ONDERSTEUN
HET EN OOK DIE TEGNIESE VERSORING VAN FIGURE EN
SKETSE VIR MY GEDOEN HET.**
- CORRIE VIR DIE TIK VAN DIE TESIS.**
- DIE BURGERLIKE BESKERMINGSVERENIGING VAN
SUID-AFRIKA EN MY KOLLEGAS IN BURGERLIKE
BESKERMING VIR WIE DIE EFFEKTIEWE BEDRYF VAN
BURGERLIKE BESKERMING 'N SAAK VAN ERNS IS EN WIE
GEHELP HET OM DIE TESIS MOONTLIK TE MAAK.**

DIE GEVARE VAN BURGERLIKE ONBETROKKENHEID

"AS SOON AS PUBLIC SERVICE CEASES TO BE THE CHIEF BUSINESS OF THE CITIZENS, AND THEY WOULD RATHER SERVE WITH THEIR MONEY THAN WITH THEIR PERSONS, THE STATE IS NOT FAR FROM ITS FALL. WHEN IT IS NECESSARY TO MARCH TO WAR, THEY PAY TROOPS AND STAY AT HOME. WHEN IT IS NECESSARY TO MEET IN COUNCIL, THEY NAME DEPUTIES AND STAY AT HOME. BY REASON OF IDLENESS AND MONEY, THEY END BY HAVING SOLDIERS TO ENSLAVE THEIR COUNTRY AND REPRESENTITIVES TO SELL IT."

(JEAN JAQUES ROUSSEAU)

DIE GEVOLGE VAN BURGERLIKE ONBETROKKENHEID

"TODAY ALL THE ARMIES IN EUROPE HAVE, WITH SOME SLIGHT DIFFERENCES, THE SAME STRUCTURES, IMPERFECT STRUCTURES, BADLY SUITED TO THEIR FUNCTIONS AND LACKING IN FOUNDATION, EITHER IN HONOUR OR IN PATRIOTISM. ALL THE ARMIES ARE COMPOSED OF THE VILEST AND MOST WRETCHED PARTS OF THE CITIZENRY, OF FOREIGNERS, VAGABONDS AND MEN WHO ARE READY TO QUIT THE COLOURS ON THE FLIMSIEST OF PRETEXTS. THEY ARE THE ARMIES OF THE GOVERNMENTS AND NOT OF NATIONS."

(COUNT DE GUILBERT)

DIE GEVARE VAN BURGERLIKE ONBETROKKENHEID

"AS SOON AS PUBLIC SERVICE CEASES TO BE THE CHIEF BUSINESS OF THE CITIZENS, AND THEY WOULD RATHER SERVE WITH THEIR MONEY THAN WITH THEIR PERSONS, THE STATE IS NOT FAR FROM ITS FALL. WHEN IT IS NECESSARY TO MARCH TO WAR, THEY PAY TROOPS AND STAY AT HOME. WHEN IT IS NECESSARY TO MEET IN COUNCIL, THEY NAME DEPUTIES AND STAY AT HOME. BY REASON OF IDLENESS AND MONEY, THEY END BY HAVING SOLDIERS TO ENSLAVE THEIR COUNTRY AND REPRESENTITIVES TO SELL IT."

(JEAN JAQUES ROUSSEAU)

DIE GEVOLGE VAN BURGERLIKE ONBETROKKENHEID

"TODAY ALL THE ARMIES IN EUROPE HAVE, WITH SOME SLIGHT DIFFERENCES, THE SAME STRUCTURES, IMPERFECT STRUCTURES, BADLY SUITED TO THEIR FUNCTIONS AND LACKING IN FOUNDATION, EITHER IN HONOUR OR IN PATRIOTISM. ALL THE ARMIES ARE COMPOSED OF THE VILEST AND MOST WRETCHED PARTS OF THE CITIZENRY, OF FOREIGNERS, VAGABONDS AND MEN WHO ARE READY TO QUIT THE COLOURS ON THE FLIMSIEST OF PRETEXTS. THEY ARE THE ARMIES OF THE GOVERNMENTS AND NOT OF NATIONS."

(COUNT DE GUILBERT)

OPSOMMING

DIE BESTUUR EN ADMINISTRASIE VAN BURGERLIKE BESKERMING IN SUID-AFRIKA

DEUR

JOHANNES ANDREAS CRONJE

LEIER: MNR. F.M. UYS

Burgerlike beskerming openbaar wêreldwyd bepaalde geskiedkundige en ontstaanskenmerke. Beskermingswaardes word gesaghebbend toegewys volgens drie benaderings oftewel toewysingsmodelle. Die tradisionele model, verwys na die toewysing van beskermingswaardes kragtens oorerwing van geslag tot geslag. Die bevelsbenadering verwys na die toewysing en uitoefening van beskermingswaardes kragtens outoritêre en diktatoriale regeringsmag. Die markmodel van burgerlike beskerming verwys na die vryemarkmeganisme waar die vraag en aanbod na beskermingswaardes sal bepaal wat die omvang van burgerlike beskermingsmaatreëls sal wees. Die ontstaan en geskiedenis van burgerlike beskerming wêreldwyd dateer sedert die vroegste tye vanaf die familiegroepering deur die feudalisme, merkantilisme en stadstate tot die hedendaagse verteenwoordigende regeringstelsel.

Die algemene teorie van burgerlike beskerming, aan die hand van die betekenis van die term en kragtens die genetiese en semantiek, bevestig vyf perspektiewe as verklaring vir die bestaan van burgerlike beskerming, naamlik:

- (a) die kultuur-historiese perspektief met evolusie van tradisionele beskermingsgebruike as verklaring;
- (b) die oorlogsperspektief stel oorlogsbedreigings teen die burgerlike as verklaring;
- (c) die ramp- en noodbestuursperspektief, stel ramp- en noodtoestand bedreigings as verklaring;
- (d) die behoefte bevredigingsperspektief, stel ontneming van die menslike reg tot behoeftebevrediging as verklaring; en
- (e) die generiese perspektief stel logika kragtens die semantiek en genetiese as verklaring.

In Suid-Afrika word weerstand informele burgerlike beskerming bedryf deur weerstandsbewegings, oftewel bevrydingsbewegings links van die regering-van-die-dag politieke spektrum, sowel as regs van die regering-van-die-dag politieke spektrum. Nie-owerheid organisasies as 'n vergestaltung van nie-owerheid informele burgerlike beskerming word vry algemeen aangetref as die tweede informele vergestaltung en word bedryf deur die privaatsektor as sake-ondernemings, welsynsorganisasies en gemeenskapsgroeperings soos sosiale klubs. Formele burgerlike beskerming aan die hand van afgekondigde politieke- sowel as uitvoerende wetgewing, aan die hand van die burokrasie, die sogenaamde regimé, verteenwoordig die derde vergestaltung van burgerlike beskerming wat ook vry algemeen in Suid-Afrika aangetref word.

Die effektiwiteit van burgerlike beskerming in Suid-Afrika het in die jongste tye 'n knellende vraagstuk geword vanweë toenemende bedreiging teen burgerlikes. Die teoretiese grondslag van die betekenis van effektiwiteit asook benaderings tot organisasie-effektiwiteit kan, indien met oorleg toegepas, 'n geldige aanduiding wees van burgerlike beskerming effektiwiteit. Formele burgerlike beskerming in Suid-Afrika, toon 'n kommerenswaardige standaard van effektiwiteit aan die hand van 'n introspeksie en probleemstelling. Daarteenoor toon die twee informele vergestaltings 'n toereikende effektiwiteitstandaard ten einde voortgesette funksionering te regverdig.

Die normatiewe toekoms van burgerlike beskerming in Suid-Afrika, kragtens aard en omvang, behoort normatief opgeklaar te word ten einde die persepsiologiese dwalings en verwarrings op te klaar. Die generies-omvattende aard van burgerlike beskerming as verskynsel en die bestaansreg van nie-owerheid organisasies en weerstandsbewegings as informele burgerlike beskermingsvergestaltings behoort amptelik erken te word as deelhouers van burgerlike beskerming. Die normatiewe vooruitskouing van formele burgerlike beskerming daarenteen is 'n aangeleentheid wat indringende en regstellende maatreëls verg. Formele burgerlike beskerming in Suid-Afrika omhels die geheel owerheidsektor in sy vele vertakkinge en hiërargiese vlakke. Die vestiging van 'n Korporatiewe Burgerlike Beskerming Ondersteunende Bestuursprogram as fasiliterende staftunksie vir die beskerming van burgerlikes is 'n tydgenootlike vernuwing wat ernstige oorweging behoort te geniet. Die vestiging van sodanige Korporatiewe Bestuursprogram word as opklaring vir die Suid-Afrikaanse formele burgerlike beskermingsprobleem voorgelê. Die vestiging en bedryf van die Korporatiewe Bestuursprogram verg dat daar 'n geïntegreerde korporatiewe en gekoördineerde program tot stand gebring behoort te word wat bestaande fragmenterings, duplisering en oorvleuelings van formele burgerlike beskerming in Suid-Afrika behoort uit te skakel en ook die effektiewe beskerming van burgerlikes in Suid-Afrika behoort te realiseer.

RéSUMé

THE MANAGEMENT AND ADMINISTRATION OF CIVIL PROTECTION IN SOUTH AFRICA

BY

JOHANNES ANDREAS CRONJE

LEADER: MR. F.M. UYS

The history and development of civil protection in South Africa, as well as in seven world states, appear to have common characteristics. The phenomenon civil protection and the authoritative allocation of protection values can be categorised in three models. The traditional model depicts the allocation of protection values based on inheritance from generation to generation. The command approach refers to the allocation and exercising of protection values in accordance with authoritative and dictatorial government powers. The market model of civil protection refers to the free market mechanism within which the demand and supply of protection values will determine the nature and extent of civil protection measures. The origin and development of civil protection world wide can be traced back from the earliest times, i.e. from the family grouping through feudalism, mercantalism and city states up to the contemporary representative government systems.

The general theory of civil protection, based on the semantics and genetics of civil protection, identifies the authoritative allocation of protection values in accordance with five perspectives viz;

- (a) the historic traditional perspective based on the evolutionary development of protection skills handed down from generation to generation;
- (b) the war perspective with threats against civilians, in times of war, being the motivation for civil protection;
- (c) the disaster- and emergency situation perspective with man- and natural caused threats being the motivation for civil protection;
- (d) the generic perspective with logic in accordance with semantics and genetics being the motivation for understanding civil protection; and
- (e) the human need perspective with deprivation of human need satisfaction giving rise to civil protection.

In South Africa civil protection can be described in relation to informal civil protection based on resistance movements, to the left of the government-of-the-day political spectrum as well as to the right of the government-of-the-day political spectrum. Due to the early stage of existence, research of right wing resistance can only be superfluous. Non-governmental organisations represent the second formation of informal civil protection. South African civil protection based on legislation in the form of political acts as well as executive legislation, formulated by the bureaucracy, the so-called régime, represents the third formation of civil protection viz. formal civil protection.

The efficiency of civil protection in South Africa is a bone of contemporary contention due to present day unrest- and natural contingencies that threatens civilians. Theoretical principles of efficiency, based on five approaches in determining organisation efficiency can be compared to the status of civil protection in South Africa, by way of an introspection and problem statement in order to evaluate the performance of civil protection. An eclectic approach based on the five approaches mentioned, is an appropriate method of evaluating organisational efficiency.

The efficiency of the resistance- and non-governmental civil protection formations in South Africa seems to be adequate for continued existence within the South African protection environment. The formal formation of civil protection seems to have an inadequate standard of organisational efficiency. A normative future perspective is therefore essential. The generic all encompassing nature of civil protection as phenomenon should be confirmed, along with the prerogative of non-governmental organisations and resistance movements to be acknowledged as civil protection formations.

Formal civil protection in South Africa encompasses the entire governmental sector with all its branches and within all levels of hierarchy. The establishment of a Corporate Civil Protection Support and Management Programme, as a facilitating staff function for the protection of civilians, is recommended in order to alleviate the present standard of formal civil protection inefficiency and in eliminating malperceptions on civil protection. The Corporate Management Programme, should eliminate the fragmentations, duplications and encroachments currently existing within formal civil protection in South Africa. Contributions to the efficiency of civil protection can also be realised.

INHOUDSOPGAWE

	<u>BLADSY</u>
OPSOMMING	(v)
RESUMÉ	(vii)
INLEIDENDE OORSIG EN PROBLEEMSTELLING	(xviii)
HOOFSTUK 1: DIE ONTSTAAN EN GESKIEDENIS VAN BURGERLIKE BESKERMING	
1.0 Inleiding	1
1.1 Burgerlike beskermingsmodelle	2
1.2 Vroeë vergestaltings van beskerming van die burgerlike	3
1.3 Verteenwoordigende Regering as beskerming van die burgerlike	5
1.4 'n Vergelykende studie van formele beskerming van die burgerlike in agt state wêreldwyd	6
1.4.1 Die Verenigde State van Amerika	6
1.4.2 Die voormalige Unie van Sosialistiese Sowjet Republieke (U.S.S.R.)	7
1.4.3 Verenigde Koninkryk (Brittanje)	8
1.4.4 China	9
1.4.5 Swede	10
1.4.6 Switzerland	11
1.4.7 Yugoslavia	12
1.4.8 Ontwikkeling van Burgerlike Beskermingsdienste in Suid-Afrika tot April 1977	13
1.4.8.1 Tweede Wêreldoorlog (1939 - 1945)	13
1.4.8.2 Na-oorlogse tydperk	15
1.4.9 Ooreenstemmende kenmerke van burgerlike beskerming volgens vergestaltings wêreldwyd van formele burgerlike beskerming	17
1.5 Samevatting	19

HOOFSTUK 2: ALGEMENE TEORIE VAN BURGERLIKE BESKERMING

2.0	Inleiding	21
2.1	Die generiese aard van burgerlike beskerming	21
2.1.1	Die semantiese ontleding van die term burgerlike beskerming	22
2.1.2	Burgerlike behoeftes en beskerming	23
2.2	Informele vergestaltung van burgerlike beskerming	24
2.2.1	Weerstandsbewegings as vergestaltungs van burgerlike beskerming	25
2.2.2	Nie-owerheidsorganisasies as informele vergestaltungs van burgerlike beskerming	30
2.2.2.1	Organisasies met winsbejag	31
2.2.2.2	Organisasies sonder winsbejag	31
2.3	Formele burgerlike beskerming	32
2.3.1	Die siening van gesaghebbende eksponente	32
2.3.2	Eienskappe van formele burgerlike beskerming	35
2.4	Burgerlike Beskermingsperspektiewe	36
2.4.1	Die kultuur-historiese perspektief	36
2.4.2	Die oorlogsperspektief	37
2.4.3	Die natuur- en mensgemaakte ramperspektief	37
2.4.4	Die semanties-generiese perspektief	37
2.4.5	Die menslike behoeftegedrewe perspektief	38
2.5	Samevatting	38

HOOFSTUK 3: BURGERLIKE BESKERMING IN SUID-AFRIKA

3.0	Inleiding	40
3.1	Informele burgerlike beskerming	40
3.1.1	Weerstand informele burgerlike beskerming	41
3.1.2	Nie-owerheid informele burgerlike beskerming	45
3.2	Formele burgerlike beskerming	47

3.2.1	Formele burgerlike beskerming kragtens politieke beleid (wette en ordonnansies)	47
3.2.1.1	Beleidsvlakke	47
3.2.1.2	Institusionele ontleding van burgerlike beskerming	50
3.2.1.3	Beleidformuleringsliggame en prosedures	51
3.2.1.4	Politieke beleidsdokumente (suiwer wetgewing) waarkragtens formele burgerlike beskerming gereguleer word	56
3.2.2	Die funksies en beheer van formele burgerlike beskerming soos vervat in beleidstukke in die vorm van uitvoerende-, administratiewe- en operasionele beleid (sogenaamde onsuiver/omnibus wetgewing)	68
3.2.2.1	Beleid uitgevaardig kragtens die bepalinge van die <u>Wet op Burgerlike Beskerming</u> , 1977 (Wet 67 van 1977)	68
3.2.2.2	Beleid kragtens die <u>Ordonnansie op Burgerlike Beskerming</u> , 1977 (Ordonnansie 8 van 1977 - Kaapprovinsie)	78
3.2.3	'n Analitiese perspektief aan die hand van die sisteemteorie	83
3.2.3.1	Beperkings van die Sisteembenadering	86
3.2.3.2	Die makro omgewing	88
3.2.3.3	Die bedryfsumgewing van formele burgerlike beskerming	91
3.3	Samevatting	98

HOOFSTUK 4: EVALUERING VAN DIE EFFEKTIWITEIT VAN BURGERLIKE BESKERMING IN SUID-AFRIKA

4.0	Inleiding	100
4.1	Die betekenis van effektiwiteit	100
4.2	Burgerlike beskerming organisasie effektiwiteit	101
4.2.1	Die doelrealiseringsbenadering	102
4.2.1.1	Organisasie-effektiwiteit en doelstellings	102
4.2.1.2	Die hiërargie van doelstellings	102
4.2.1.3	Die vereistes waaraan doelstellings moet voldoen	103

4.2.1.4	Die organisasie-ontwikkelingsfases en doelstellings	103
4.2.1.5	Voor- en nadele van die doelrealiseringsbenadering	105
4.2.2	Die sisteembenadering	106
4.2.3	Die strategiese belangegroepbenadering	107
4.2.4	Die kompeterende waardebenadering	108
4.2.5	Die openbare bestuursbenadering	112
4.3	Effektiwiteitsmeting van burgerlike beskerming in Suid-Afrika	113
4.3.1	Die waarde wat die onderskeie benaderings vir effektiwiteitspeiling kan inhou	113
4.3.1.1	Die doelrealiseringsbenadering	113
4.3.1.2	Die sisteembenadering	113
4.3.1.3	Die strategiese belangegroep benadering	113
4.3.1.4	Die openbare bestuursbenadering	114
4.3.1.5	'n Eklektiese benadering	114
4.3.2	Formele burgerlike beskerming effektiwiteit	114
4.3.2.1	Formele burgerlike beskerming effektiwiteit: 'n Eklektiese evaluering	115
4.3.3	Weerstand informele burgerlike beskerming effektiwiteit	123
4.3.4	Nie-owerheid informele burgerlike beskerming effektiwiteit beskerming	125
4.4	Samevatting	125

HOOFSTUK 5:	'N NORMATIEWE TOEKOMSPERSPEKTIEF : BURGERLIKE BESKERMING SUID-AFRIKA QUO VADIS	
5.0	Inleiding	128
5.1	Die aard, omvang en doelstellings van burgerlike beskerming	128
5.1.1	Die omvattende kenmerke van burgerlike beskerming	129
5.1.1.1	'n Definisie van burgerlike beskerming	129
5.1.1.2	'n Skematiese voorstelling van omvattend- generiese burgerlike beskerming	130
5.1.2	Die onderskeidende kenmerke van bepaalde vergestaltings van burgerlike beskerming	136
5.1.2.1	Weerstand informele burgerlike beskerming	138
5.1.2.2	Nie-owerheid informele vergestaltings van burgerlike beskerming	139
5.1.2.3	Formele burgerlike beskerming	139
5.1.2.4	'n Sinopsis van onderskeidende kenmerke van burgerlike beskerming	140
5.2	Formele burgerlike beskerming kragtens wetgewing	141
5.2.1	Visionêre posisionering van formele burgerlike beskerming in die Suid-Afrikaanse beskermingsmark	142
5.2.1.1	'n Formele Burgerlike Beskerming Korporatiewe Bestuurs- program	143
5.2.1.2	Die gemeenskapsparaatheidsprogram	145
5.2.1.3	Die volle vrywilligersprogram	145
5.2.2	Beleidsdoelstellings vir die Korporatiewe Burgerlike Beskerming Ondersteunende Bestuursprogram	146
5.2.3	Normatiewe organisatoriese strukturering en funksies van formele burgerlike beskerming	147
5.2.3.1	Die anatomie van burgerlike beskermingsorganisasies	147
5.2.3.2	Die dimensies van organisatoriese strukturering	148
5.2.3.2.1	Kompleksiteit	149

5.2.3.2.2	Formalisering	152
5.2.3.2.3	Sentralisering teenoor desentralisering en die effek daarvan op besluitneming	154
5.2.3.3	Tipes strukture vir formele burgerlike beskerming	157
5.2.3.4	Voorgestelde organisatoriese strukturering ten opsigte van formele burgerlike beskerming in 'n meer demokratiese Suid-Afrika	160
5.2.3.5	Korporatiewe Burgerlike Beskerming Ondersteunende Bestuursprogram as komponent van formele burgerlike beskerming	163
5.3	Hulpbronvoorsiening vir die Korporatiewe Burgerlike Beskerming Ondersteunende Bestuursprogram	172
5.3.1	Hulpbronvoorsiening met die fokus op menslike hulpbronne	172
5.3.1.1	Die voltydse bestuursprogram personeel	172
5.3.1.2	Die vrywilliger korps vir formele burgerlike beskerming	172
5.3.2	Rampfondsadministrasie en algemene hulpbrontoewysing	173
5.4	Beheer en verantwoording	173
5.5	Die aanspreek van tydgenootlike Suid-Afrikaanse probleme volgens die aanpassings voorgestel	174
5.5.1	Meriete van die normatiewe voorstelle ten opsigte van formele burgerlike beskerming	174
5.5.2	Vermindering van sosio-politieke konflikte in gepolariseerde gemeenskap	175
5.5.3	Rasionalisering van formele burgerlike beskerming strukture	175
5.5.4	Openbare keuse en gemeenskapsprioriteitsdienste	175
5.5.5	Sosiaal billike toedeling van dienste ter beskerming van die burgerlike	176
5.6	Samevatting	176
HOOFSTUK 6:	DIE BESTUUR EN ADMINISTRASIE VAN BURGERLIKE BESKERMING: 'N WAARDESKATTING	178
BRONNELYS:	Boeke	186
	Handleidings en Tesisse	189
	Referate	190
	Amptelike Dokumente	191

OPGAWE VAN FIGURE

<u>Figuur</u>		<u>Bladsy</u>
0.1	Skematiese voorstelling ter illustrasie van die onderskeid tussen die konsepte "Authorities" (Politieke Oppergesag) en "Regimé (Uitvoerende Amptenaarsgesag)	xix
0.2	'n Diagramatiese voorstelling van die totale spektrum van burgerlike beskerming	xx
1.1	Die vroegste voorbeeld van burgerlike beskerming - Noag en die ark volgens christelike geloofskrifte	3
1.2	Die 1945 Verenigde Koninkryk burgerlike beskerming struktuur	8
2.1	Die hiërargie van menslike behoeftes: Maslow se behoefte-hiërargie	23
2.2	Skematiese voorstelling van die tweedeling binne informele burgerlike beskerming	31
3.1	Die sisteemmodel vir formele burgerlike beskerming	86
3.2	Die sisteembenadering tot burgerlike beskerming	87
4.1	Die vier kwadrante van effektiwiteitswaardes soos voorgehou deur Robbins	110
4.2	'n Normatiewe toepassing van formele burgerlike beskerming volgens die vier kwadrante van effektiwiteitswaardes	111
5.1	'n Skematiese voorstelling van die totaliteitskonsep burgerlike beskerming, gebaseer op die behoefte gedrewe motivering vir beskerming van die burgerlike.	131
5.2	'n Skematiese voorstelling van die totaliteitskonsep burgerlike beskerming gebaseer op die burgerlike se behoeftes	137
5.3	Rampbestuursiklus	143
5.4	Rampparaatheidsraamwerk	144
5.5	Organisasie besluitnemingsproses	155
5.6	Die lynorganisatoriese struktuur formele burgerlike beskerming toepassing binne 'n tipiese plaaslike owerheid	157
5.7	Die lyn-staf organisasiestruktuur formele burgerlike beskerming binne 'n tipiese plaaslike owerheid	158
5.8	Die gefunksionaliseerde formele burgerlike beskerming struktuurtoepassing binne 'n tipiese plaaslike owerheid	159

5.9	Die projek/funksie matriks struktuur toepassing op formele burgerlike beskerming binne 'n tipiese plaaslike owerheid	160
5.10	Oorhoofse organigram ter illustrering van die burgerlike beskermingsverwantskap binne die hiërargiese vlakke van regering met die posisionering van die Korporatiewe Burgerlike Beskerming Ondersteunende Bestuursprogram	161
5.11	Organisatoriese strukturerings van die Korporatiewe Burgerlike Beskerming Ondersteunende Bestuursprogram op sentrale regeringsvlak	164
5.12	Organisatoriese strukturerings van die Korporatiewe Burgerlike Beskerming Ondersteunende Bestuursprogram op streeksregeringsvlak	167

OPGAWE VAN BYLAES

Bylaag

- A Handleiding: Nasionale Koördineringsmeganisme
- B Suid-Afrikaanse Telekommunikasie en Kraggesag: Riglyne vir die Selekering, Spesifisering en Afstandbeheer van Hoorbare Alarms
- C Gekoördineerde burgerlike beskermingsbeplanning: Opleiding in Selfverdediging
- D "Summary of Proceedings at the Ellisras Planning Session on the Future of Civil Protection in South Africa"
- E Burgerlike Beskermingsvereniging van Suid-Afrika: Vergelykende Praktystudie van burgerlike beskerming binne plaaslike bestuursverband
- F Burgerlike beskerming onderlinge hulpverleningsooreenkoms gesluit deur 18 plaaslike owerhede in die Kaapse Skiereiland
- G Beleidsdokument met betrekking tot status van burgerlike beskerming by plaaslike owerhede
- H Raamwerk vir die daarstelling van 'n eenvormige beroepsbenadering tot die uitvoering van die funksie van burgerlike beskerming in die "nuwe" Suid-Afrika

INLEIDENDE OORSIG EN PROBLEEMSTELLING

ALGEMENE OORSIG

Die beskerming van burgerlikes binne staatsgrense wêreldwyd, is 'n verskynsel wat so oud is soos die mensdom self. Die beskermingsrol van die regerende owerheid teenoor sy burgerlikes word algemeen in statute van state vasgelê. In die Grondwet van die Republiek van Suid-Afrika, 1983 (Wet 110 van 1983), word die beskermingsrol aan die Staatspresident en Parlement opgedra. Die beskermingsdoelstellings word ook samevattend uiteengesit in die aanhef tot voornoemde Grondwet. Die kollektiewe strukture wat deur gemeenskappe binne state en deur state se regerings ontwikkel word, bestaan sedert die vroegste tye en is ontwikkel en aangepas om aan die beskermingsbehoefte van die staat en gemeenskap te voldoen. Daarbenewens het die totale staat, owerheid en gemeenskap 'n bepalende rol gespeel in die resulterende aard en omvang van beskermingstrukture.

Nasionalisme en eensgesindheid binne enige staat, is 'n doelstelling wat optimaal nagestreef behoort te word, ten einde voortgesette groei en vooruitgang maksimaal te verwesenlik. Dit is egter onafwendbaar dat mense onderling verskil, wat aanleiding gee tot groeppvorming, binne die staat. Individue wie se lewensbelange ooreenstem, word aangetrek tot mekaar. Volgens 'n groepsbasis word belange kollektief en met groter gesag nagestreef. Hierdie verskynsel word wêreldwyd aangetref en word saamgevat deur Goldsmith (1980: 74) as die politieke reaksies binne gemeenskappe ten gunste van die gesaghebbende toedeling van waardes (belangeverwesenliking). Politieke groeppvorming gee derhalwe aanleiding tot die pluralistiese beskouing van kompeterende politieke partye (Goldsmith 1980: 73). Ter opsigte van hulle beskermingsbelange, sal partye wedywer om die optimale beskerming van hul eie groepslede se beskermingswaarde/-belangetoewysing.

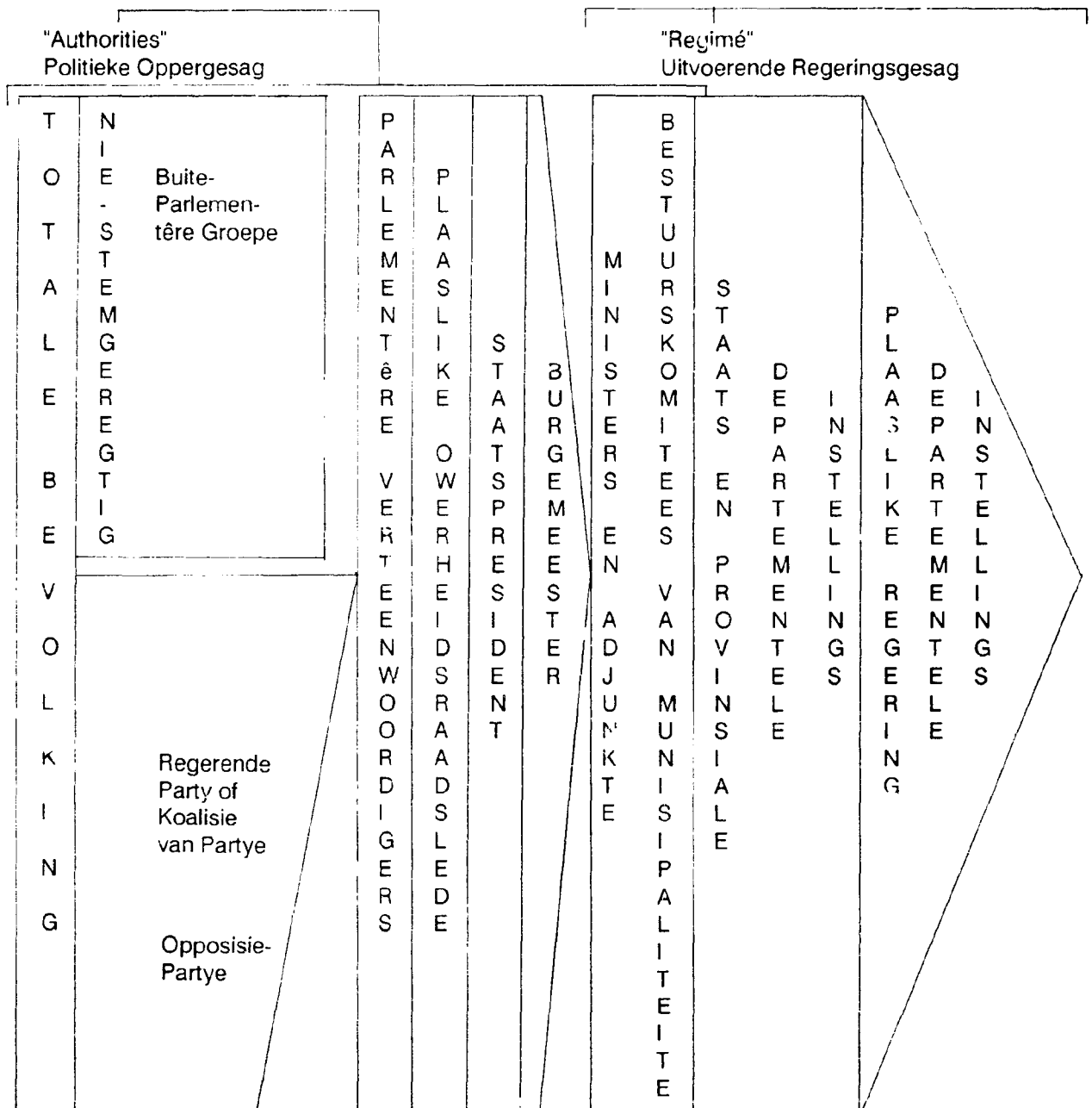
Voor genoemde groeps politiek impliseer dat daar tot mindere en meerdere mate verdeeldheid kan heers binne 'n enkele staat, oor die wyse waarop beskerming van die burgerlike nagestreef moet word. Daar kan derhalwe verskillende beskermingspersepsies binne 'n enkel staat bestaan - in effek kan onderlinge konflik heers.

Die politieke groepering met die grootste aanhang binne 'n enkele staat, sal volgens westerse demokratiese beginsels, tydens 'n verkiesing met die oog op regeringsamestelling, politieke verteenwoordigers benoem wat namens eie groepslede sal bepaal, volgens watter reëls (wette/beleid) die beskerming van die burgerlikes nagestreef moet word. Daardie groepe van die gemeenskap wat nie lede van die groep met die grootste aanhang (regerende party of koalisie) is nie, vorm deel van die opposisie en kan selfs in konflik wees met die regering ten opsigte van beskermingsbelange. Tog is die regering-van-die-dag, saamgestel uit die meerderheidsparty, of koalisie van partye, verantwoordelik vir alle belangegroepslede (die totale gemeenskap) se beskerming.

Sodanige beskermingsrol van die regering word nie allerweë erken en aanvaar nie. Soms gebeur dit dat die andersdenkende belangegroep in opstand kom teen die regering se burgerlike beskermingsrol en figureer die regerende- en ander partye as strydende belangegroep. Die regering-van-die-dag sal poog om beskerming van burgerlikes na te streef deur, onder andere, burgerlike gehoorsaamheid te induseer onder die breë bevolking - ook opposisieparty. Daarbenewens sal die regerende party homself beywer om deelname - fisies en polities, van die bevolking te verkry ten opsigte van sy burgerlike beskermingsdoelstellings ten einde voortsetting van sy regeringsmag te verseker.

Die regerende party se burgerlike beskermingsdoelstelling sal in effek ingevolge geformaliseerde beginsels ontwikkel en bedryf word. Dié ontwikkeling en bedryf sal met verantwoording aan die kieserskorps moet geskied. Goldsmith (1980: 83) sien die kieserskorps en sy verteenwoordigers as die "authorities" terwyl hy na die reëls (wette), funksies en grense verwys as die "regime". Die "authorities" is die politieke oppergesag en die "regime" die uitvoerende amptenaarsgesag. Die uitvoerende gesag staan in diens van sy politieke lasgewer en moet sy taak uitvoer met verantwoording aan sy lasgewer. Hierdie twee begrippe "authorities" en "regime" sal in hierdie tesis, volgens die betekenis wat Goldsmith daaraan heg, by herhaling gebruik en na verwys word. Die resulterende strukture en owerheidsverhouding tussen die "authorities" en "regime", sal in hierdie tesis na verwys word as formele burgerlike beskerming wat kragtens parlementêre statute gevestig en bedryf word.

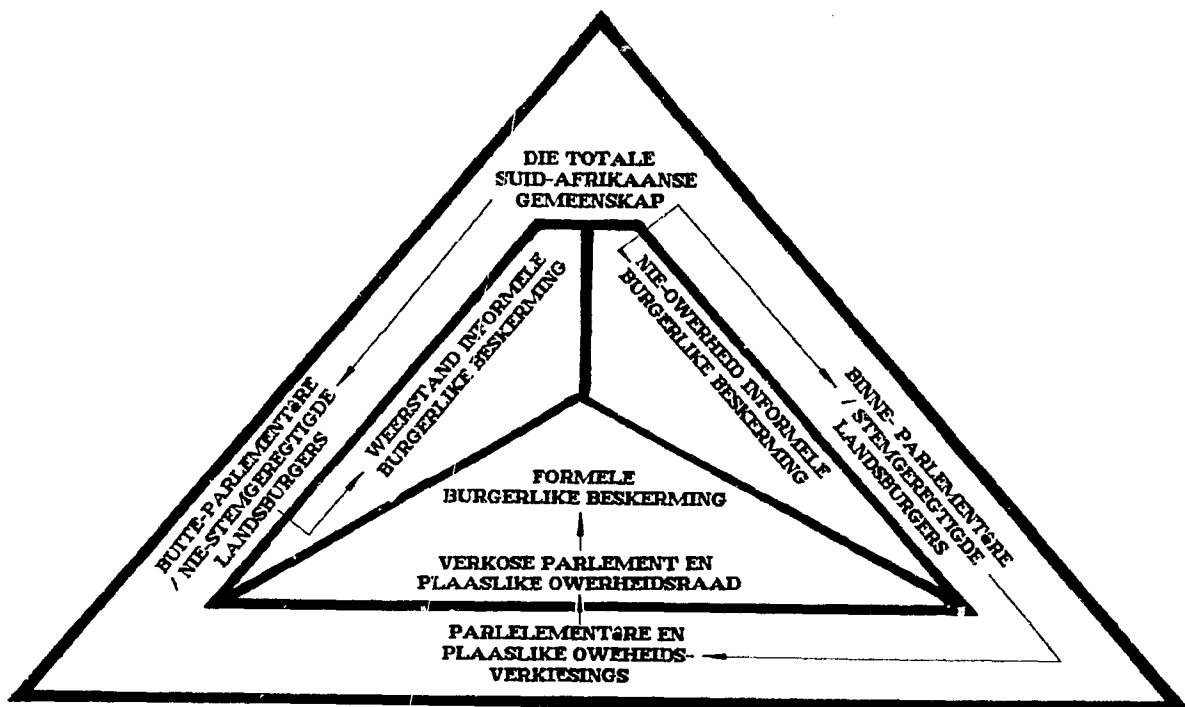
Figuur 0.1 bevat 'n skematiese voorstelling van die onderskeid tussen "regime" en "authorities".



FIGUUR 0.1 : SKEMATIESE VOORSTELLING TER ILLUSTRASIE VAN DIE ONDERSKEID TUSSEN DIE KONSEPTE "AUTHORITIES" (POLITIEKE OPPERGESAG) EN "REGIME" (UITVOERENDE AMPTENAARSGESAG)

Soos reeds vermeld kan die opposisieparty 'n teenstrydige persepsie van beskerming hê as die regerende party. Die opposisieparty kan die regerende party se beskermingsmaatreëls as 'n bedreiging eerder as beskerming beleef. Die opposisie kan derhalwe in stryd tree met die regering en 'n eie (opposisieparty) beskerming van die burgerlike ontwikkel en bedryf. 'n Prominente voorbeeld hiervan staan in die praktyk as "weerstand"- of "bevrydings"-bewegings bekend. Sodanige bedryfde beskerming van die burgerlike, sal nie volgens landswette uitgevoer word nie, en kan selfs onwettige optrede inkorporeer. Sodanige burgerlike beskerming inisiatiewe sal in terme van spontane en informele eiebelangegroepreëls uitgevoer word. Daar sal in hierdie tesis na hierdie tipe beskerming van die burgerlike verwys word, as weerstand informele burgerlike beskerming.

Bo en behalwe voornoemde informele groeperings ("weerstand"- en "bevrydingsbewegings"), is daar nóg kategorieë wat as informele burgerlike beskermingsgroeperings figureer. Die S.A. Rooikruis, S.A. Noodhulpiga, St. John's Ambulance en 'n magdom welsyns- en hulporganisasies, beywer hulle vir burgerlike beskermingsdoelstellings. Hierdie groeperings is nie noodwendig soos regeringsopponerende instellings en partye, in stryd met die regering nie. Hulle doelstelling is apolities en word hulle dikwels deur die regering erken en ondersteun as welsynsorganisasies. Daar sal na hierdie instellings verwys word as nie-owerheid informele burgerlike beskerming.



FIGUUR 0.2 : 'N DIAGMATIESE VOORSTELLING VAN DIE TOTALE SPEKTRUM VAN BURGERLIKE BESKERMING

Die onderskeid tussen die drie vorme van burgerlike beskerming, te wete;

- weerstand informele burgerlike beskerming;
- nie-owerheidsorganisasie informele burgerlike beskerming; en
- statutêr geskepte formele burgerlike beskerming;

word in figuur 0.2 uitgebeeld as sub-spektra van die totale beskermingspektrum.

Nattrass (1988: 226) identifiseer die rol van die regerende owerheid ("regime") as:

- (a) Die skepping van 'n sosiale stabiele omgewing, waarbinne welvaart en ekonomiese groei optimaal gefasiliteer word.
- (b) Die daargestelling van die nodige minimum infrastruktuur (vervoer-, kommunikasie-, opvoeding-, energie-, gesondheid- en finansiële strukture) wat noodsaaklik is vir die gemeenskapslewe, maar wat nie geredelik bestaan of geskep kan word volgens privaat inisiatief nie.
- (c) Die handhawing van wet en orde binnelands en staatsveiligheid in die internasionale arena.
- (d) Die lewering van openbare dienste en goedere, noodsaaklik vir die gemeenskapslewe maar wat as gevolg van koste en aantreklikheidsoorwegings nie spontaan deur die privaatsektor gelewer word nie.

Die rol van die owerheid vervat in (a) tot (d) is onafskeibaar van sy burgerlike beskermingsdoelstellings. Wanneer die rol van die owerheid in Suid-Afrika onder die loep geneem word, het die Suid-Afrikaanse toneel - (sosiaal, politiek en ekonomies), bepaalde kenmerke (Nattrass 1988: 233) wat 'n invloed op die beskerming van die gemeenskap binne Suid-Afrika uitoefen. Hierdie kenmerke sluit onder andere in:

- (a) 'n Verwringde arbeidsmarksamestelling - ooraanbod van ongeskoolde en onderaanbod van geskoolde werkers met hoë en toenemende werkloosheid, terwyl die ekonomie kapitaal-intensief is wat negatief inwerk op werkskepping.
- (b) 'n Kwynende ekonomie as gevolg van internasionale isolasie, politieke druk en lae ekonomiese groei.
- (c) 'n Skewe welvaartsverdeling, relatief ontoereikende minimum bestaansbeveiligingstelsel en 'n gepaardgaande relatiewe armoede onder 'n groot gedeelte van die gemeenskap.
- (d) Sosio-politieke konflik en verwagtings onder die gepolariseerde gemeenskaps-groepeerings van die samelewing wat in stryd met mekaar is. Die voldoening aan almal se verwagtings is nie geredelik haalbaar binne die ekonomiese realiteite van die land nie.

Bogenoemde verskynsels word grotendeels toegeskryf aan 'n apartheidsbeleid oor bykans 'n halwe eeu. Die samestelling en samehang van voornoemde verskynsels het tot gevolg, 'n verpolitiseerde maatskaplike orde met 'n hoë misdadafsyfer, politieke onrus en onderlinge wantroue. Hierdie toedrag van sake skep 'n besonder ongelyke speelveld vir die rolspelers in die beskerming van burgerlikes.

Van der Berg (1990: 8) sien die oplossing vir Suid-Afrika se probleme as:

- (a) 'n Groter besteding op sosiale terreine soos opvoeding, gesondheid en pensioene.
- (b) Vermindering van owerheidsbesteding op blankes.
- (c) Tempering van politieke verwagtings aan albei kante van die politieke spektrum.
- (d) 'n Meer koste-effektiewe lewering van owerheidsdienste.

Dit moet aanvaar word, dat indien bogenoemde werklik die oplossing vir Suid-Afrika se probleme is, sal die oplossings ook fasiliterend inwerk op die beskerming van burgerlikes en moet die burgerlike beskermingsdoelstellings met inagneming daarvan gestel word.

VERWYSINGSRAAMWERK

Binne gemeenskappe is die gemeenskapsbelang die somtotaal van die individuele belange. Belange van die individu word vir beredeneringsdoelstellings gelyk gestel, aan die individu se reg tot bevrediging van sy eie behoeftes. Daarbenewens oorskry aanslae (bedreigings) teen die orde, veiligheid en welvaart dikwels die vermoë van die individu. "Eendrag maak mag" is 'n slagspreuk wat die oplossing tot hierdie probleem binne 'n gemeenskap die beste omskryf.

Volgens die segmentering van beskermingsinisiatiewe word in die praktyk agente gevind, wat namens die burgerlike op 'n georganiseerde wyse omsien na die beveiliging van die burgerlike, kragtens opdrag (statuut) aan die regerende owerheid ("regime).

Tipiese funksie-/dienstestrukture wat ten opsigte van beveiligingsterreine binne die gemeenskapslewe geskep word, kan die volgende insluit:

Ordehandhawing en -beskerming	:	Polisie Justisie Sekuriteitsdienste
Vryheidshandhawing en staat of grensbeskerming	:	Weermagte van die - Leër Vloot Lugmag
Welvaartshandhawing en -beskerming	:	Dienstestrukture soos Hospitale, Mediese en Para-mediese strukture, Brandweer, Verkeer, Vervoerinstellings, Kommunikasie, Versorging en Noodsaaklike Dienste

Met bogenoemde beredenering is die kollektiewe oorlewingsstrewende in sy verpersoonliking van "beskermingsinisiatiewe" gesegmenteer as ten gunste van:

- (a) ordeversteuringsherstel.
- (b) vyandelike aanslagafwering.
- (c) welvaartshandhawing.

Al die voo:rnnoemde instellings voldoen volgens hulle doelstellings aan burgerlike beskerming (generies). Bogenoemde gesegmenteerde toeligting stuur af op die tipiese owerheidsregimé; formele burgerlike beskerming strukture van die Republiek van Suid-Afrika. Burgerlike weerstandsbewegings (weerstand informele burgerlike beskerming), sal waarskynlik 'n kombinasie van eie en totalitêre, regime-/owerheidstrukture benut, ter bevrediging van behoeftes. Daardie behoeftes wat deur die owerheid/regimé bevredig kan word, sal deur die weerstandsbeweging gebruik word, soos byvoorbeeld werksgelenthede. Behoeftes van die weerstandsbeweging wat deur die staatsbestel bedreig word, soos geen politieke deelname, sal aktief of passief beveg word deur onder andere te betoog en te staak. Ten opsigte van die weerstand informele burgerlike beskerming, sal dié kombinasie voortduur tot na politieke magsoorname of samesmelting en die vereenselwiging van weerstand informele en formele (statutêre) burgerlike beskermingstrukture (Moorcroft 1990: 341). Nie-owerheid informele burgerlike beskerming ter aanvulling van weerstand informele burgerlike beskerming en formele (statutêre geskepte) burgerlike beskerming voltooi die totale beskermingspektrum en is in figuur 0.2 uitgebeeld.

Beskerming (van die burgerlike) handhaaf 'n direkte verwantskap met die bedreiging - hoe groter die bedreiging, hoe intenser die vraag na beskerming (reg tot behoeftebevrediging). Ondervinding het geleer dat burgerlikes in die algemeen selfgenoegsaam is en self voorsien in die mees elementêre beskermingsbehoefte deur sy eie:

- (a) Orde te handhaaf, byvoorbeeld 'n ordelike en veilige leefwyse.
- (b) Verdediging te handhaaf, byvoorbeeld 'n skoolseun wat homself met hand en tand in 'n huisgeveg verdedig.
- (c) Welvaart te handhaaf, byvoorbeeld sy eie skraapwonde te ontsmet, verbind en sy eie kos te vergaar.

Eskaleer die bedreiging, dit wil sê intensifiseer dit, of tree komplikasies in met sy eie bedreiging/beskerming, dan klop hy aan om hulp by die gemeenskapsbeskermingsagente -

- (a) word sy eiendom onregmatig van hom ontnem, klop hy aan om hulp by die Polisie; en
- (b) raak sy skraapwond sepiës, raadpleeg hy 'n geneesheer en word hy opgeneem in 'n hospitaal.

In hierdie stadium is die bedreiging/beskerming buite die vermoë van die individu, maar binne die vermoë van die kollektiewe formele "beskermingsagente" naamlik die polisie, weermag en welvaartstrukture maar ook die weerstand- en nie-owerheidsorganisasie informele-burgerlike beskerming. Kragtens die burgerlike beskermingswetgewende doelstellings - Wet op Burgerlike Beskerming, 1977 (Wet 67 van 1977), is dit die oogmerk dat wanneer die bedreiging en die gepaardgaande vraag na beskerming, die vermoë van die individu plus dié van die kollektiewe beskermingsagente oorskry, mobilisering van die gemeenskap (burgerlikes) nodig word as komponente ter ondersteuning van die owerheidsbeveiligings-agente. Dit is onder sodanige omstandighede waar burgerlike beskerming in sy totaliteit ter sprake kom, formeel sowel as informeel (veral pro-regering/nie-owerheidsorganisasies). Voornoemde toestand sal dan ooreenstem met die konsep van totale beskerming. In die geskiedenis van die Republiek van Suid-Afrika was daar bedreigings ten opsigte van orde, vryheid en welvaart wat verskillende vorme aangeneem het. Die eerste gedagte wat na vore tree, is bedreigings geïnisieer deur die mens in die vorm van oorlog, terreur, sabotasie, onrus, onluste, subversie, depressie, brande, nywerheidsongelukke en vervoerongelukke. Afgesien van die mensgemaakte gebeurlikhede, was daar ook voorvalle wat nie te wyte is aan die mens nie, maar wel aan die natuur soos oorstromings, aardskuddings, epidemies, plae, droogtes en stormskade. Ook hierdie gebeurlikhede het die orde, vryheid en welvaart van die gemeenskap bedreig. Dit kan dus afgelei word dat die beskerming van die burgerlike, 'n totale burgerlike beskerming strategie vereis teen mensgemaakte en natuurlike bedreigings en dat die bedreiging kan wissel in intensiteit met 'n direk eweredige intensifisering na die behoefte aan beskerming. Na 16 jaar praktykondervinding in burgerlike beskerming, het die skrywer van hierdie tesis tot die gevolgtrekking gekom dat tydens 'n lae bedreigings-intensiteit, die behoefte aan totale burgerlike beskerming taan. Die resulterende persepsie wat dan binne die samelewing ontstaan, blyk dat burgerlike beskerming onnodig en irrelevant is.

Dit moet in gedagte gehou word dat die regering-van-die-dag die regering vir ondersteuners en nie-ondersteuners gelykwaardig behoort te wees. Die beskerming van alle burgerlikes moet gelykwaardig nagestreef word. Van Wyk (1988: 255) sien die toekomsvisie vir Suid-Afrika as kos, klere en huise tesame met die herwinning van menswaardigheid vir almal. Gildenhuys (1988: 329) sien die wyse waarop die uitvoerende gesag bogenoemde beskermingsdoelstellings moet nastreef as die klassieke waardes van publieke administrasie, aangevul deur responsiwiteit, openbare deelname, vrye keuse ten opsigte van openbare dienste, administratiewe verantwoording en sosiale gelykheid.

Ten einde aan hierdie normatiewe eise te voldoen, sal die teoretiese onderbou van burgerlike beskerming beredeneer en gesubstansieer word in die tesis. Die formele sowel as informele vergestaltungen van burgerlike beskerming sal getoets word aan bogenoemde beskrywing. Daarbenewens sal die kenmerke van die Suid-Afrikaanse gemeenskapstoneel in die laat twintigste eeu, aanvaar word as die milieu waarbinne voormelde klassieke waardes nagestreef behoort te word. Volgens voormelde Suid-Afrikaanse kenmerke is die politieke en uitvoerende speelveld waarop beskerming van die burgerlike nagestreef moet word, relatief ongelukkig. Daar sal derhalwe in die tesis ondersoek ingestel word of burgerlike beskermingsmaatreëls hierdie kenmerke en die opklaring van die Suid-Afrikaanse probleem doeltreffend en effektief aanspreek.

NAVORSINGSMETODOLOGIE VAN DIE TESIS

Die metodologie wat gebruik word, is oorwegend kwalitatief beskrywend van aard, dit wil sê, afleidings word gemaak kragtens geskifte, waarnemings en ondersoeke (deduktiewe inferensiële navorsing). Die skrywer se ondervinding in burgerlike beskerming vir die tydperk 1977 tot 1993, het noodwendig 'n invloed op die inhoud van die tesis. Daar is gebruik gemaak van dokumentêre ondersoeke beskikbaar op al drie uitvoerende regeringsvlakke. Weens die skrywer se posisie as bestuurslid van die Burgerlike Beskermingsvereniging van Suid-Afrika, het hy op verskeie beleidsadviserende- en ondersoekforums gediens. Talle onderhouds- en besprekingsforums is ook bygewoon deur die skrywer en het hy wisselende rolle van inisierder, adviseur, fasiliteerder en algemene rolspeler vertolk. Ten tye van die skryf van dié tesis, was die skrywer betrokke by 'n burgerlike beskermingsinisiatief wat daarop ingestel is om burgerlike beskerming vir die post-apartheidsera in die sogenaamde nuwe Suid-Afrika te vestig. Die eerste rondte samesprekings het op 10 tot 12 Maart 1993 in die vorm van 'n "bosberaad" plaasgevind en word volledig toegelig in die tesis. Daar sal nie volgens 'n inferensiële induktiewe strategie (versameling en ontleding van statistiese data) navorsing gedoen word nie, maar op 'n beperkte skaal versameling van data uit geskifte en verslae gedoen word. Voornoemde verslae en geskifte sal nie beperk word tot die Suid-Afrikaanse scenario nie, maar sal daar ook sover moontlik van internasionale bronne gebruik gemaak word. Dit word aanvaar dat die afleidings wat kragtens die induktiewe inferensiële strategie uit bestaande data en geskifte gebruik word, nie finaal kan wees nie. Na gelang van omgewingsveranderlikes en -balans, kan resultate 'n voortdurende status van ekwifinaliteit handhaaf. 'n Oorwegend deduktiewe inferensiële navorsingstrategie sal derhalwe gevolg word in samehang met voornoemde induktiewe inferensiële resultate. In voornoemde eklektiese strategie sal oorwegend gesteun word op die deduktiewe strategie aangesien die tesis eerder konsentreer op 'n kwalitatiewe- as 'n kwantitatiewe navorsingsmetodologie. Die navorsingsproses sal poeg om logies deur bepaalde stappe te beweeg. Die stappe, in die vorm van hoofstukindelings word uiteengesit onder die opskrif "Struktuur" aan die einde van die inleidende oorsig. Die tesis sal in die vorm van 'n waardeskatting afgesluit word deur die afleidings, as sintese, in verband te bring met die premisse gestel in die "Introspeksie en Probleemstelling" wat in Hoofstuk 4 omskryf word.

VERDERE NAVORSING IN OPVOLGING VAN DIE TESIS

Verdere navorsing wat kan voortvloei uit hierdie tesis, is velerlei en kan onder andere die volgende insluit:

- (a) Speel burgerlike gehoorsaamheid en die indusering daarvan 'n rol in formele burgerlike beskerming? Was burgerlike gehoorsaamheid 'n koverte formele burgerlike beskermingsdoelstelling van die sogenaamde apartheidsregering? (daar was periodieke verdagmaking van formele burgerlike beskerming deur dit te koppel aan die destydse Burgerlike Samewerkingsburo - BSB).
- (b) Is daar regverdiging vir die fragmentering van regeringsbeskermingsstrukture en inisiatiewe, wanneer die totale beskermingsbehoefte-spektrum van die gemeenskap integraal is? (Die formele Suid-Afrikaanse burgerlike beskerming word beskou as 'n nie-militêre, nie-polisiering en nie-politieke organisasie).
- (c) Die Suid-Afrikaanse weerstandstryd teen die onderdrukkende apartheidsregering oorheersing regverdig in diepte navorsing aangesien weerstand informele burgerlike beskerming nie as burgerlike beskerming erken word nie. In Suid-Afrika was stedelike terreur en grens vyandige aanslae gesien as -
 - (i) weerstandstryd inisiatiewe van die onderdrukte gemeenskappe, en
 - (ii) as die bedreiging van die formele burgerlike beskerming.

DIE STRUKTUUR VAN DIE TESIS

Die probleemstelling van die tesis sal aan die hand van hoofstukindelings nagevors word.

Die bylaes tot die tesis vorm 'n integrale deel van die tesisinhoud. Indien die leser sou nalaat om hom te vergewis van die inhoud daarvan, sal die volle gedagtestrekking en kontinuiteit van die tesis onderbreek word en kan dit aanleiding gee tot 'n onvolledige en vae begrip.

Benewens die inleidende oorsig en probleemstelling ter toeligting van die onderwerp burgerlike beskerming, sal die tesis bestaan uit 6 hoofstukke. Hoofstuk 1 handel oor die ontstaan en geskiedenis van burgerlike beskerming. Om die aard van burgerlike beskerming toe te lig, sal drie modelle naamlik die tradisionele-, bevels- en markmodelle van burgerlike beskerming omskryf word. Hierdie beskrywing sal opgevolg word deur vroeë vergestaltings van burgerlike beskerming sedert die vroegste ontstaan van gemeenskapsgroepeerings. Moderne regeringsvorme kom oorwegend in die vorm van 'n verteenwoordigende regeringstelsel voor. Die beskerming van die burgerlike sal volgens hierdie regeringsvorm ondersoek word. 'n Vergelykende studie van burgerlike beskerming, in agt wêreldstate met veralgemeenbare ooreenstemmende kenmerke van burgerlike beskerming binne hierdie state, sal ten slotte beskryf word.

In hoofstuk 2 sal die algemene teorie van burgerlike beskerming toegelig word eerstens aan die hand van die generiese aard van burgerlike beskerming. Tweedens sal die vergestaltings van burgerlike beskerming te wete informele sowel as formele burgerlike beskerming beskryf word. In hoofstuk 3 sal burgerlike beskerming in Suid-Afrika soos wat dit voorkom in informele- sowel as formele vergestaltings empiries omskryf word.

In Hoofstuk 4 sal die evaluering van die effektiwiteit van burgerlike beskerming in Suid-Afrika beskryf word deur eerstens die betekenis van die effektiwiteit toe te lig. Daarna sal vyf benaderings wat gevolg kan word om burgerlike beskerming se organisasie-effektiwiteit te meet, beskryf word. Die status van burgerlike beskerming in Suid-Afrika sal vervolgens deur middel van 'n introspeksie en probleemstelling ondersoek word waarna die hoofstuk afgesluit sal word deur 'n effektiwiteitsmeting van burgerlike beskerming in Suid-Afrika te onderneem.

In hoofstuk 5 sal 'n normatiewe toekomspektief van burgerlike beskerming in Suid-Afrika gedoen word. Eerstens, sal aan die hand van die inhoud van die tesis, 'n normatiewe uitspraak gedoen word ten opsigte van die aard en omvang van burgerlike beskerming as verskynsel. Vervolgens sal 'n normatiewe uitspraak gedoen word van hoe burgerlike beskerming in 'n meer demokratiese Suid-Afrika bedryf en ontwikkel behoort te word. Die hoofstuk sal afgesluit word, deur Suid-Afrika se kontemporêre probleme in oënskou te neem. Die waarde wat die voorgestelde burgerlike beskermingsvernuwings inhoud ter moontlike opklaring van voornoemde probleme, sal ondersoek word.

Hoofstuk 6 handel oor die waardeskatting van die tesis wat in effek 'n evaluering en opsomming is van die inhoud van die tesis.

HOOFSTUK 1 : DIE ONTSTAAN EN GESKIEDENIS VAN BURGERLIKE BESKERMING

1.0 INLEIDING

Die ontstaan van burgerlike beskerming kan teruggevoer word na die vroegste tye van menseheugenis. Alhoewel die vergestaltung en strukture van burgerlike beskerming oor die eeue verander het volgens die invloed wat die tydgenootlike omgewing op die beskerming van die burgerlike uitgeoefen het, was die grondliggende kenmerke van burgerlike beskerming alom teenwoordig. Burgerlike beskerming is vanweë dié omgewingsinvloede, volgens uiteenlopende benaderings en modelle bedryf. As vertrekpunt sal die onderskeibare modelle van burgerlike beskerming beskryf word ten einde te kan vasstel watter tipe burgerlike beskermingsmodelle en benaderings of kombinasies daarvan, as onderbou gedien het tot die vergestaltung van burgerlike beskerming. Die modelle beskrywing sal opgevolg word deur die vroegste vergestaltings van burgerlike beskerming toe te lig.

Die beskermingsdoelstellings van state wêreldwyd, word vry algemeen aangetref in die grondwette van state. Voordat burgerlike beskerming hierdie bykans moderne en formele grondwetvergestaltung aangeneem het, was daar meer eenvoudige en primitiewe vergestaltings. Die vroegste vergestaltung kan teruggevoer word na die beskermingsgroepering van die familie. Daar sal vlugtig na die familie as vergestaltung van burgerlike beskermingsgroepering ondersoek ingestel word.

Vervolgens sal die gevolgsverhouding (vasaliteit) en feudalisme, as vergestaltings in die geskiedkundige ontwikkeling van burgerlike beskerming, soos wat dit 'n natuurlike uitbouing van die familiegroepering verteenwoordig, beskryf word. Die koloniale era en vorming van stadstate as opvolg tot feudalisme met gepaardgaande burgerlike beskermingsmodelle en vergestaltings sal die vroegste vergestaltings van burgerlike beskerming beskrywing afrond.

In effek verteenwoordig die vroegste vergestaltings van burgerlike beskerming oorwegend die totstandkoming van weerstand informele burgerlike beskerming. Uit weerstand, teen fisieke oorheersing, bedreiging en onderdrukking, is bepaalde vergestaltings van burgerlike beskerming tot stand gebring. Die vorming van nie-owerheid informele burgerlike beskerming vergestaltings, wat nie noodwendig uit 'n weerstandsvertrekpunt ontstaan het nie, moet ook by die vroegste vergestaltings ingesluit word. Die aanvang van die koloniale- en stadstate era sluit in effek die beskrywing van informele burgerlike beskerming (weerstand- en nie-owerheid) as enigste en uitsluitende vergestaltung van burgerlike beskerming tot en met die ontstaan van stadstate, af. Die koloniale en stadstate era lei ook die totstandkoming van formele (statutêre) burgerlike beskerming in met die vestiging van pluralisme oftewel verteenwoordigende regering. Dit is in effek hiêrdie era wat die insluiting van burgerlike beskermingsdoelstellings in state se grondwette inlei.

Die beskrywing van burgerlike beskerming in agt state wêreldwyd vind derhalwe logies aansluiting by pluralisme (verteenwoordigende regering). Hierby word die Suid-Afrikaanse ontwikkeling van burgerlike beskerming tot April 1977 ingesluit. Die ontwikkeling van burgerlike beskerming na April 1977, lei die kontemporêre era van Suid-Afrikaanse formele burgerlike beskerming in en word later in die tesis beskryf. Die ooreenstemmende kenmerke word vervolgens ten opsigte van die agt state geïdentifiseer ten einde bepaalde wêreldwye veralgemeenbare grondslae te kan identifiseer.

1.1 BURGERLIKE BESKERMINGSMODELLE

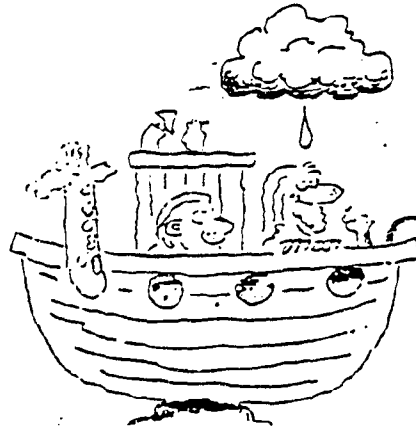
Beskerming van die burgerlike kan verskillende vergestaltings openbaar binne verskillende gemeenskappe. Samuelson (1985: 25) identifiseer drie ekonomiese modelle as benaderings waarvolgens die ekonomiese probleem binne bepaalde gemeenskappe opgelos word:

- (a) Die Tradisionele model maak voorsiening vir primitiewe beskawings, waar oorlewering en tradisionele gebruik die onderbou van die ekonomie was byvoorbeeld; die Boesmanras wat sy lewensmiddele deur jag en natuurkennis versamel.
- (b) Die Bevelsmodel maak voorsiening vir 'n totalitêre regering, wat gesentraliseerd besluit hoe lewensmiddele geskep en toegedeel sal word vir die geheel-samelewing; byvoorbeeld die kommunistiese regering en een-party state.
- (c) Die Kapitalistiese Vrye-Markstelsel model waar die aanbod van en vraag na lewensmiddele in 'n intrinsieke wisselwerking volgens markkragte bepaal watter lewensmiddele vir wie en volgens watter leweringsmetode aan die gemeenskap gelewer sal word.
- (d) Bogenelde drie modelle kom as 'n reël in kombinasie voor en nie in suiwer vorm binne gemeenskappe nie.

Beskerming van die burgerlike kan analogies tot die drie modelle ook volgens tradisionele gebruiks-, bevelstoewysings-, markgerigte model of 'n kombinasie van die drie gedoen word. Die "lewensmiddele" word vervang met "beskerming" in al 4 bogenoemde modelomskrywings.

1.2 VROEGE VERGESTALTINGS VAN BESKERMING VAN DIE BURGERLIKE

Die vroegste vergestaltung van beskerming van die burgerlike in menseheugenis, is sekerlik Noag en sy Ark, ter oorlewing van die sonvloedramp.



FIGUUR 1.1 : DIE VROEGSTE VOORBEELD VAN BURGERLIKE BESKERMING - NOAG EN DIE ARK VOLGENS CHRISTELIKE GELOOFSKRIFTE

Alhoewel dit 'n bondige samevatting van burgerlike beskerming kan wees, naamlik menslike bestaansbehoud, is hierdie voorbeeld eng en reduksionisties vir studiedoeleindes. Dié voorbeeld neig na die tradisionele benadering as beskermingsmodel, maar bevat ook bevelskenmerke weens die opdrag van God aan Noag om die ark te bou.

Die reg van die mens om eie lewe en eiendom te beskerm teen bedreigings, ten gunste van oorlewing en eiendomsbesit blyk op die keper beskou, 'n natuurlike reg van elke gemeenskap en individu te wees. In groepsverband word die reg tot beskerming geredelik erken as behorende tot die groepsgeheel. Sodanige reg eien die binne-parlementêre Suid-Afrikaanse gemeenskap homself toe in die aanhef tot die Grondwet van die Republiek van Suid-Afrika, 1983 (Wet 110 van 1983). Hierdie beskermingsreg, alhoewel inherent tot die mens, moet egter getemper word ten gunste van algemene billikheid. 'n Eie beskermingsreg behoort nie geregverdig tot nadeel of bedreiging van buite-parlementêre lede van die gemeenskap uitgeoefen te word nie. Beskermingsreguitoefening moet strek tot algemene veiligheid binne die staat ten einde, in 'n sin van regverdigheid, algemeen aanvaar te word as 'n inherente reg waaroor die mens beskik. So het die Suid-Afrikaanse weerstandsbewegings, naamlik die ANC, PAC en Inkhata, nie die reg wat die Suid-Afrikaanse regering homself toegeëien het, as verteenwoordigende regering vir stemgeregtigde burgerlikes (kiesers) binne Suid-Afrika erken nie. Die bestaan van weerstand informele burgerlike beskerming was die direkte gevolg hiervan. Codesa II is die kulminering van buite-parlementêre groeperings (burgerlikes) se strewe na die beskerming (terugwinning) van politieke regte.

Die familie is die oudste beskermingsgroepering as voorloper tot die gevolgsverhouding waar die gevolgsheer (Koning) 'n eed van getrouheid sluit met sy volgelinge. Hierdie verhouding het reeds in die tyd van Tacitus (c100 A.D.) bestaan (VerLoren van Themaat 1967: 67). Volgens hierdie eed onderneem die gevolgsman om in die gevegsleër van die gevolgsheer te veg, tydens oorlog en aan hom dienste te lewer tydens vredestrye. Die gevolgsverhouding, ook na verwys as "vasaliteit" (VerLoren van Themaat 1967: 69) impliseer wedersydse trou, bestaansvoorsiening (lewensmiddele) en beskerming. Die gevolgsverhouding ontwikkel mettertyd tot die leenheerverhouding (feudalisme). Die onderskeid tussen die gevolgs- en leenheerverhouding was dat die verhouding onder die leenheer aan grond gekoppel was (VerLoren van Themaat 1967: 69). Feudalisme volgens Terreblanche (1988: 29) was die oplossing wat Wes-Europese gemeenskappe gevind het vir 'n ernstige veiligheidsprobleem, weens die bedreiging van lewens- en eiendomsbehoud. Die feudalisme is finaal met die Bolsjewistiese rewolusie in 1917 vernietig en het derhalwe vanaf die jaar 1000 tot 1917 'n basis gevorm van beskerming vir gemeenskappe.

Die feudalisme was 'n geldlose verhoudingstelsel en is mettertyd na die merkantilisme opgevolg deur demografiese kolonialisasie, waar oorbevolking aanleiding gegee het tot besetting van vreemde grondgebiede, om voedsel en lewensmiddele vir die eie bevolking te bekom (Terreblanche 1988: 8). Kolonialisering op sigself was nie sonder geweld en die gepaardgaande behoefte aan beskerming nie, aangesien grondgebiede met geweld geannekseer moes word. Die opbloeiing van die handel het die beskerming van gemeenskappe mettertyd gekonsentreer binne die veiligheid van stadstate met institusionele owerheidsinfrastrukture (Terreblanche 1988: 50).

Die beskerming van die mens se lewens- en eiendomsbehoud is derhalwe vanaf die vroegste familie-groepeerings tot die totstandkoming van stadstate, progressief op 'n kollektiewe en georganiseerde wyse nagestreef. Aanvanklik primitief deur die familie self, later in gevolgverhouding onder die gesag en leiding van die leenheer en tot vandag toe op verteenwoordigende regeringsgrondslag deur die owerhede (regimê). Voormelde benaderings het wel volgens die beskermingsmarkmodel benadering (vraag na en aanbod van beskerming) ontstaan, maar bevat in effek 'n kombinasie van tradisionele-, bevels- en markmodel elemente.

Die belangrikste veralgemeenbare kenmerke van die vroeë vergestaltungen van burgerlike beskerming is dat dit behoeftedrewe en spontaan uit die gemeenskap ontwikkel het. Die motivering vir beskerming van burgerlikes was gebaseer op vrees vanweë oorheersing en aanslae teen lewens- en eiendomsbehoud. Hierdie kenmerk getuig van 'n weerstands-informele vergestaltung van burgerlike beskerming. Alhoewel die oorheersing nie 'n statutêre en geformaliseerde owerheidsoorheersing was nie, was aanslag en oorheersing die grondliggende bedreiging. Die beskermingsmaatreëls was derhalwe kenmerkend weerstand- en nie-owerheid- (informeel) ingestel gewees. Die totstandkoming van die era van pluralisme het aanleiding gegee tot die toevoeging van formele burgerlike beskerming tot die toenmalige suiwer informele burgerlike beskermingspektrum.

1.3 VERTEENWOORDIGENDE REGERING AS BESKERMING VAN DIE BURGERLIKE

Verteenwoordigende regering was in die ou stadstate direk, deurdat die stadspan die besluitnemingsforum was van alle inwoners (Hattinoh 1988: 2). Volgens VerLoren van Themaat (1967: 5) kan 'n staat omskryf word as "..... 'n regspersoon bestaande uit 'n gemeenskap van mense, wat op 'n bepaalde grondgebied, onder 'n bepaalde gesag en volgens gemeenskaplike regsreëls lewe". Dit spreek derhalwe vir sigself, dat die beskerming van lewe en eiendom binne 'n staat, primêr by die gemeenskap ("authorities") behoort te berus.

Kragtens die sosiale kontraktheorie berus die gesag in die staat op 'n wedersydse ooreenkoms tussen die regering ("regime - uitvoerende owerheidsgesag) en die gemeenskap (inwoners met politieke regte en politieke verteenwoordigers - "authorities") (VerLoren van Themaat 1967: 25) en (Goldsmith 1980: 83). Kragtens die sosiale kontraktheorie is die uitvoerende regering van die dag ("regime"), die gevolmagtigde beskermingsagent vir die geheel staat. Parlementêre (Regering) soewereiniteit is net absoluut ("absolute supremacy") vir soverre die totale gemeenskap (binne- en buite-parlementêre groepe) dit erken en legitimeit aan uitvoerende regeringsoptrede toedig, (VerLoren van Themaat 1967: 27) kragtens 'n demokratiese verkiesingsmandaat.

Die beskermingsrol van die Suid-Afrikaanse regering ("regime"), word deur die ("authorities") verkose parlement, uitgespel en aanvaar in die Grondwet van die Republiek van Suid-Afrika, 1983 (Wet 110 van 1983) soos blyk in die volgende aanhaling van die aanhef tot die Grondwet:

"VERKLAAR ONS dat ons (Staatspresident en Parlement)

BEWUS IS van ons verantwoordelikheid voor God en die mensdom;

OORTUIG IS van die noodsaaklikheid om saam te staan en om die volgende nasionale doelwitte na te streef:

Om Christelike waardes en beskaafde norme te handhaaf, met erkenning en beskerming van vryheid van geloof en aanbidding,

Om die onskendbaarheid en vryheid van ons land te beveilig,

Om die onafhanklikheid van die regbank en gelykheid voor die gereg te handhaaf,

Om die wet en orde te handhaaf,

Om die geluk en die geestelike en stoflike welvaart van almal te bevorder,

Om die menswaardigheid, lewe, vryheid en eiendom van almal te eerbiedig en te beskerm,

Om die selfbeskikking van bevolkingsgroepe en volke te eerbiedig, te bevorder en te beskerm,

Om private inisiatief en effektiewe mededinging te bevorder;

BEREID IS om ons plig te aanvaar om gesamentlik met alle vredeliewende volkere en nasies wêreldvrede te soek; en

AAN DIE REPUBLIEK VAN SUID-AFRIKA 'N GRONDWET WIL GEE wat voorsiening maak vir verkose en verantwoordelike regeringsvorme en wat die beste sal aanpas by die tradisies, geskiedenis en omstandighede van ons vaderland." Voornoemde aanhaling is 'n statutêre voorbeeld van die formalisering van burgerlike beskermingsdoelstellings soos wat dit wêreldwyd in state voorkom en die grondslag vorm van formele burgerlike beskerming.

Die beskermingsrol soos deur die Suid-Afrikaanse regering ("regime") aanvaar, moet gekwalifiseer getakseer word kragtens die legitimiteit wat die betrokke regering geniet, gemeet aan die algemene gemeenskapswil. Legitimiteit impliseer dat die totale gemeenskap ("authorities") - stemgeregtigde sowel as nie-stemgeregtigde burgerlikes), kragtens demokratiese verkiesingsmandaat, die regering as beskermingsagent moet erken. Groepvorming binne die gemeenskap met strydende persepsies oor beskermingswaardes sal noodwendig die eensgesindheid ten gunste van erkenning van regeringslegitimiteit ondermyn.

Pluralisme lê derhalwe formele burgerlike beskerming ten grondslag. Die vergestaltings van burgerlike beskerming wat vervolgens kragtens hulle voorkoms in agt state wêreldwyd, beskryf word, is oorwegend verteenwoordigend van formele vergestaltings van burgerlike beskerming.

1.4 'N VERGELYKENDE STUDIE VAN FORMELE BESKERMING VAN DIE BURGERLIKE IN AGT STATE WÊRELDWYD

Wêreldwyd het formele burgerlike beskerming ontstaan en is bedryf hoofsaaklik op 'n georganiseerde grondslag deur die betrokke staat se regering. Die motiverings vir die ontstaan en bedryf van formele burgerlike beskerming, wissel van staat tot staat en ook van tydsgreep tot tydsgreep. Die onderstaande omskrywings word onderneem om die ooreenstemmende kenmerke van formele burgerlike beskerming te kan identifiseer.

1.4.1 Die Verenigde State van Amerika

Die eerste formele burgerlike beskermingsagentskap naamlik die "National Council of Defence, 1916 - 1918", is gedurende die Eerste Wêreldoorlog in die Verenigde State van Amerika as 'n nasionale program bedryf (The World Book Encyclopedia 1988: 605). Met die beëindiging van dié oorlog het hierdie aktiwiteit tot 'n einde gekom. Gedurende 1911 is die "Office of Civilian Defence" gestig, om burgerlike beskermingsaktiwiteite gedurende die Tweede Wêreldoorlog te koördineer. Die kernbomaanslag op Hiroshima en Nagasaki in 1945 het die Tweede Wêreldoorlog beëindig. Met die toets van die eerste atoombom deur die voormalige Unie van Sosialistiese Sowjet Republieke (U.S.S.R.) in 1949, het die "Federal Civil Defence Act" in die V.S.A. gedurende 1950 die grondslag gelê vir die huidige V.S.A. se formele burgerlike beskermingsbeleid. Die oogmerk was om na gemeenskapsbehoeftes om te sien tydens tye van kern- en oorlogsbedreigings. In 1979 het die "Federal Emergency Management Agency (FEMA)" tot stand gekom, om die nasionale poging te administreer. Veral kernwapens wat binne 30 minute oor 'n afstand van 13 000 km ontplooi kon word, het die poging gekompliseer. As gevolg van die moontlike graad van verwoesting (totaal) en onwaarskynlikheid van 'n aanval, is die noodsaaklikheid-, die effektiwiteit van die beskermingstrategie en 'n

werklike aanval, bevraagteken. Verder is aangevoer dat in geval van 'n kernaanslag, daar 'n totale verwoesting sou wees en 'n poging deur FEMA in effek futiel sou wees. Kenners op die gebied van FEMA is egter van mening, dat ten minste die helfte van die bevolking van uitwissing gespaar kan word deur 'n effektiewe program (The World Book Encyclopedia 1988: 605).

Die metode wat in die V.S.A. toegepas word, is 'n nie-militêre voorbereiding vir kernoorlog en vredestrydse rampe. Die owerheidsektor is die entrepreneur om nasionale instellings en nywerhede te motiveer, om beskermingsbeplanning te doen. Bomskuilings wat vir die beskerming van burgerlikes aangewend word, sowel as gesamentlike operasionele sentra vir die korporatiewe bestuur van beskermingsaktiwiteite, tydens sodanige gebeurlikhede, word ontwikkel en in stand gehou as hoof aktiwiteit (The World Encyclopedia 1988: 605).

'n Ramptoestand, ingevolge waarvan aktiwiteite geloods kan word, word deur die President van die V.S.A. verklaar. Elke Staat het 'n direkteur wie verantwoordelik is vir die ontwikkeling en ondersteuning van die beskermingspoging in stede. Elke stad het sy eie direkteur, wat plaaslike regering, individue en privaatinstellings bv aktiwiteite betrek. In Kanada word beskerming van die burgerlike geloods deur die "National Emergency Planning Establishment", ook bekend as die "Emergency Planning Canada" (The World Encyclopedia 1988: 606).

1.4.2 Die Voormalige Unie van Sosiaalistiese Sowjet Republieke (U.S.S.R.)

Die voormalige U.S.S.R. se formele burgerlike beskermingsaksie het, sedert sy vroegste ontstaan, 'n militêre konnotasie getoon. Daar is reeds in 1961 begin om die aksie as regionale beskermingsmag met die voormalige Russiese Weermag te kombineer. Die organisatoriese struktuur behels 'n uitgebreide hiërargie, wat 'n kombinasie van militêre personeel en permanente dienskorpspersoneel bevat (Potgieter 1980: 43). Volgens Potgieter (1980: 43) het die voormalige U.S.S.R. poging in die dertigerjare met die "Local Anti-Air Defence System" begin.

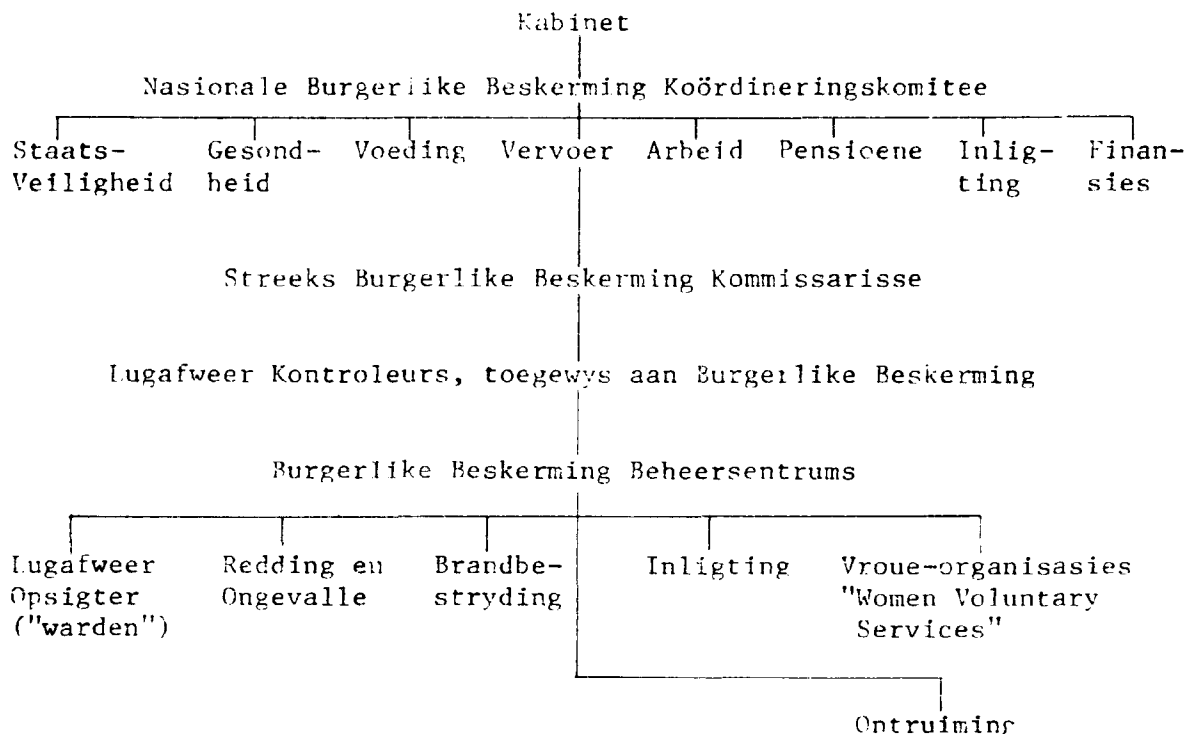
In 1971 is die militêre en burgerlike instellings as 'n eenheid geïntegreer en was die Adjunk-Minister van Verdediging (met die rang van Generaal) vir beskerming van die burgerlike verantwoordelik. Funksies is gedesentraliseer tot op regionale vlak, selfs tot binne klein fabriekke. Die motivering hiervoor was, om die volgehoue funksionering van die instellings te waarborg en om ekonomiese herstel in die na-oorlogse fases te waarborg. Voorsitters van regionale rade op plaaslike en regionale vlak, was ex officio in beheer van die beskermingsaksie. Die Adjunk-Minister van Verdediging, het beskerming van burgerlikes op nasionale vlak, met ander staatsdepartemente en die voormalige KGB gekoördineer. Volgens Potgieter (1980: 44) is beskerming van burgerlikes in die voormalige U.S.S.R. hoogs georganiseer, met verpligte deelname - vroue tussen ouderdom 16 en 55 en mans tussen 16 en 20. Militêre skole bied drie jaar opleiding aan, as voorbereiding vir offisiërsaanstellings.

1.4.3 Verenigde Koninkryk (Brittanje)

Die Verenigde Koninkryk het reeds so vroeg as 1914, kennis gemaak met lewensverlies as gevolg van lugaanvalle. Die Verenigde Koninkryk het dan ook gedurende die Tweede Wêreldoorlog met komplekse instellings as deel van sy totale nasionale veiligheidsstelsel gespoeg. In teenstelling met die voormalige U.S.S.R. het die beskerming van burgerlikes, ingevolge die 1948 wetgewing, onder die Departement van Binnelandse Sake geressorteer. Daar was noue skakeling tussen die Departemente van Verdediging en Binnelandse Sake, aangesien aanvaar is dat militêre magte ondersteuning aan formele burgerlike beskerming sal verleen (Potgieter 1980: 53).

Sos in die geval van die V.S.A., stuur die Verenigde Koninkryk se burgerlike beskerming af op die hantering van die gevolge van oorloë. Formele burgerlike beskerming is in 'n groot mate gedentraliseer tot selfs fabrieksvloer en gebouekompleksvlak (Potgieter 1980: 53).

Die gesagshierargie wat in Brittanje tydens die Tweede Wêreldoorlog gegeld het, word doelbewus uitgebeeld in figuur 1.2, aangesien dit die formele burgerlike beskermingsstrukture bevestig wat steeds in Suid-Afrika kragtens die Wet op Burgerlike Beskerming, 1977 (Wet 67 van 1977) in bedryf is. Hierdie Tweede Wêreldoorlog patroonnavolging is veral tipierend van die voortgesette formele vergestaltung van burgerlike beskerming in Suid-Afrika. Dit getuig ook van die navolging van oorsese tendense in die na-koloniale- en apartheidsera van Suid-Afrika.



(Spender 1945: 25).

FIGUUR 1.2 : DIE 1945 VERENIGDE KONINKRYK BURGERLIKE BESKERMING STRUKTUUR

Volgens Spender (1945: 26), het burgerlike beskerming uit die bestaande institusionele instellings ontwikkel, met 'n noue en geïntegreerde verhouding met die Polisie. Die veranderinge in formele burgerlike beskerming, weens lesse geleer uit die 1945 aktiwiteite volgens Spender (1945: 61), het ingesluit:

- (a) Die nasionalisering van brandweerdienste, met die oog op 'n groter slaanekrag en koördinerings.
- (b) Die skep van welvaartstrukture en voorsorgfondse.
- (c) 'n "Productive work scheme" ingevolge waarvan werkers vrywillig op nywerheidsvlak, bo en behalwe normale take, werk verrig het, ter ondersteuning van die oorlogspoging.
- (d) Nabetragtingsopleiding in formele burgerlike beskerming ten gunste van burgerlike paraatheid.

1.4.4 China

China se formele burgerlike beskerming word as deel van die oorkoepelende netwerk vir landsverdediging bedryf. Die oogmerk van formele burgerlike beskerming in China, is om die bevolking binne alle kaders van die gemeenskap teen kern- sowel as konvensionele aanvalle te beskerm. Bomskuilings is van die prominent-waarneembare komponente in China se formele burgerlike beskerming. Die betrokkenheid van die bevolking geskied op 'n vrywillige basis. Die Chinese Grondwet sien die verdediging van die staat as die top beleidsprioriteit, vanweë China se blootstelling aan uitgerekte en geweldadige oorloë tot 1949. China as bondgenoot van die voormalige U.S.S.R., ingevolge die "Friendship alliance under Mutual Assistance", het formele burgerlike beskerming as vennoot van die Weermag en as deel van die "People's War", met 'n revolusionêre inslag gesien (Potgieter 1980: 57-58).

China se bevolking is grotendeels in die platteland gevestig. Potgieter (1980: 59) wys daarop, dat die betrokkenheid van die gemeenskap besonder hoog is (Shanghai 20-25%) en dat burgerlike beskerming deur die owerheid, as die oorkoepelende netwerk van landsverdediging erken word, wat daarop dui watter hoë premie die owerheid op formele burgerlike beskerming plaas. Die indrukwekkende bomskuilings, wat feitlik die geheel-bevolking ondergronds kan huisves, is 'n sterk formele burgerlike beskerming vesting in China (Potgieter 1980: 60). China se vermoënde formele burgerlike beskerming strukture, is 'n geldige afskrikmiddel vir voornemende aggressors.

1.4.5 Swede

Volgens Potgieter (1980: 60) is formele burgerlike beskerming in Swede gedurende 1957/1959 ontwikkel, ten einde aandag te skenk aan die moontlike nagevolge van kernoorlog. In 1972 het formele burgerlike beskerming egter 'n klemverskuiwing ondergaan, aangesien kernaanvalle in daardie stadium nie meer die grootste prioriteit in formele burgerlike beskerming was nie. Soos in die geval van ander lande, is formele burgerlike beskerming deel van die nasionale strategie vir beveiliging, as 'n totale verdedigingsstrategie. Formele burgerlike beskerming is met die militêre, ekonomiese en sielkundige magsbasis as verenigde verdedigingsfront geïntegreer. Die mees ooglopende kenmerk van Sweedse formele burgerlike beskermingsprogramme is mobilisasieprogramme, noodlenigingsprogramme en bomskuilings.

Formele burgerlike beskermingsbetrokkenheid het in 1976, 230 000 korpslede gerealiseer. Vrouens tussen die ouderdomme 16 en 60 en mans van die ouderdom 16 tot 18 en daarna weer van 47 tot 67, is betrokke by formele burgerlike beskerming. Formele burgerlike beskerming word as 'n afsonderlike entiteit van die Nasionale Verdedigingsmag bedryf en 'n term wat ook algemeen ten opsigte van formele burgerlike beskerming in Swede gevind word, is die term "Population Protection". Bomskuilings in Swede het 'n kapasiteit van 100 000 ingesetenes en ontruimingskemas word as volbladadvertensies in telefoongids aangebied (Potgieter 1980: 62).

Die oegmerk met formele burgerlike beskerming is, veral die voortsetting van die ekonomie en die staatsadministrasie. Swede het oppotting van voorrade gedoen tot die verhouding 2 - 3% van die nasionale begroting in die tydperk 1972 tot 1973. In die tydperk 1975 tot 1979 is 3 Miljoen m³ ru-olie opgepot. Daar is egter bedenkinge ten opsigte van dié ekonomiese beskerming, in die opsig dat skrywers van mening is dat daar te veel geheimhouding rondom die strategie is, met die gevolg dat die strategie verdag is. Daar is ook aanduidings dat oppotting besig is om af te neem, as gevolg van 'n besef dat Swede nie kan voortbestaan sonder buitelandse handel nie. Daar word in Swede se formele burgerlike beskerming ook aandag gegee aan psigologiese beskerming, dit wil sê teen-psigologiese oorlogvoering. Formele burgerlike beskerming maak 0,25% van die Sweedse begroting uit, teenoor die 3,5% van die verdedigingsbegroting (Potgieter 1980: 62).

Swede was vir 150 jaar nie betrokke in oorlog of burgeroorlog nie. Daarbenewens was Swede nog nie onderwerp aan diktatorskappe of buitelandse oorheersing nie. Hierdie toedrag van sake skryf Roberts (1976: 62) toe aan die volgende faktore:

- (a) Die gebied se beskerming ("territorial defence"), word gebaseer op 'n burgerlike weermag ("citizens army").
- (b) Die integrering van die volk en die weermag verleen binnelandse- en grensverdediging.
- (c) Die stelsel van verdediging wat toegepas word, is van 'n hoogs ontwikkelde aard.

Bogenoemde faktore word volgens Roberts (1976: 62) moontlik gemaak, deur van die hoogste Bruto Nasionale Produk per capita (uitgesonderd sommige arabiese state) ter wêreld te hê. Die toedrag van sake verleen aan Swede die neutraliteit ten gunste van veiligheid, wat ongeëwenaard is in die wêreld en kan formele burgerlike beskerming navorsers met reg oplossing vir formele burgerlike beskerming probleme aldaar gaan navors.

Dit wil voorkom of die antwoord op landsveiligheid of optimale beskerming, volgens die Sweedse model, noodwendig vierledig moet wees:

- (a) 'n Hoë graad van burgerlike rykdom en welvarendheid (bruto nasionale produk - BNP) per capita.
- (b) 'n Relatiewe hoë besteding aan beveiliging.
- (c) 'n Hoë mate van versoening en integrering van die bevolking by die totale beskerming (militêre- en nie-militêre beskerming).
- (d) 'n Hoë graad van sisteemontwikkeling vir verdediging met genoegsame grens- en binnelandse verdeelings.

Voormelde voorvereistes sal nie noodwendig in Afrika toepaslik wees nie en sal alternatiewe gevind moet word vir effektiewe Afrika formele burgerlike beskerming.

1.4.6 Switzerland

Volgens Potgieter (1980: 63), besef die Switserse regering dat Switzerland kwesbaar is tydens oorlogvoering. Gevolglik is mans tussen die ouderdom van 21 en 61, wat nie betrokke is by die Weermag nie, verplig toegewys aan formele burgerlike beskerming. Vroue neem vrywillig deel aan die formele burgerlike beskerming-aksies. Hoewel formele burgerlike beskerming in Switzerland reeds sedert die Tweede Wêreldoorlog bestaan, is veranderinge in 1971 aangebring tot die effek dat Switserse formele burgerlike beskerming, tot 'n groot mate erkenning gee daaraan dat formele burgerlike beskerming, voorbereiding vir kernoorlogvoering sowel as natuur- en mensgemaakte rampe is. Ten spyte van Switzerland se neutraliteit, het dit van die beste ontwikkelde formele burgerlike beskerming stelsels in Europa (Bramsted 1967: 49). Die Switserse formele burgerlike beskerming-aksie het dan ook 'n 320 bladsy handleiding in drie tale (Duits, Italiaans en Frans) uitgegee, om paraatheid by huishoudings te verhoog. Die voorskrifte van die handleiding word egter geag uit pas te wees met kontemporêre bedreigings in Switzerland. Sedert 1969 word Switzerland se formele burgerlike beskerming-aktiwiteite deur die Sentrale Buro vir Totale Verdediging geadministreer. Hierdie Buro is ondergeskik aan die Federerale Militêre Departement, maar funksioneel direk verantwoordelik aan die Federale Raad (Roberts 1976: 56).

Wanneer Roberts (1976: 38) onderskeidend formele burgerlike beskerming as onderdeel van totale beskerming ondersoek, spesifiek aan die hand van 'n "civil protection programme in Switzerland", kom hy tot die gevolgtrekking, dat alhoewel Switserland se program oor-ambisieus is, dit tog as internasionale model dien en effektief is om onafhanklikheid en staatsoewereiniteit te verweselik, deur gemeenskapsbetrokkenheid by nasionale formele burgerlike beskerming. Saam met Swede, word Switserland deur Roberts (1976: 38) beskryf as "European Neutrals", state wat 'n hoë mate van binnelandse paraatheid handhaaf ten gunste van afskrikking teen aggressie.

Switserland spandeer ietwat minder as Swede aan verdediging volgens Roberts (1976: 50). Dieselfde opmerking wat ten opsigte van Swede se verdedigingsukses gemaak is, is ook toepaslik ten opsigte van Switserland. Die rendement van die totale beskermingstelsel van Swede en Switserland word goed saamgevat deur Foot, soos aangehaal deur Roberts (1976: 51) wanneer hy skryf:

"Possession of Swiss territory would have been much to the advantage of either side in the wars of 1870, 1914, or 1939, but in each case potential attackers were deterred when they contemplated the difficulties the Swiss forces would place in their way."

1.4.7 Yugoslavia

Yugoslavia is 'n kommunistiese staat en word as een van die mees ontwikkelde state in Europa beskou, met 'n geskiedenis ryk aan oorlog en konflik. In Yugoslavia word formele burgerlike beskerming-aksies, as 'n nie-militêre weerstandsaktiwiteit op die politieke, sosiale, ekonomiese en opvoedkundige vlak bedryf. Die finale aksie van formele burgerlike beskerming is die passiewe weerstand na oorname van inval-lende magte (Roberts 1976: 124). Yugoslavia se "peoples army" bevat 'n formele burgerlike beskerming komponent, wat deur Roberts (1976: 181) beskryf word as 'n instelling wat voorsiening moet maak vir bomskuilings, mediese versorging en skuiling. Die betrokkenheid van die gemeenskap is verpligtend en is 1,3 miljoen mense daarby betrokke. Opleiding is uitvoerig vanaf skoolvlak, en behels militêre sowel as beskermingsaspekte, wat daarop gerig is om gebiedsbeskerming deur middel van 'n "Yugoslavian Peoples Army" te realiseer. Die uitgebreide oorlog en onstabili-teit in Yugoslavia, tydens die skryf van hierdie tesis, toon geen getuigenis van geslaagde formele burgerlike beskermingsmaatreëls om die heersende bedreiging teen burgerlikes teen te werk nie. Trouens, daar is, weens die burgeroorlog, bepaald tekens van opponerende informele burgerlike beskermingsvergestaltings waar die formeel statutêre burgerlike beskerming deur die weerstands-informele burgerlike beskerming geopponeer word.

1.4.8 Ontwikkeling van Burgerlike Beskermingsdienste in Suid-Afrika tot April 1977

In Suid-Afrika kan die ontwikkeling van formele burgerlike beskermingsdienste in twee tydperke ingedeel word, te wete die tydperk gedurende die Tweede Wêreldoorlog (1939 - 1945) en die na-oorlogse tydperk, dit wil sê die tydperk na 1945. Voor die Tweede Wêreldoorlog is formele burgerlike beskermingsdienste in Suid-Afrika hoofsaaklik deur instellings soos die polisie, kerke en welsynsverenigings behartig (Van der Westhuizen 1986: 2).

1.4.8.1 Tweede Wêreldoorlog (1939 - 1945)

Suid-Afrika het tot en met Republiekwording in 1961, verhoudinge met Brittanje gehandhaaf, wat geleidelik afgeneem het in intensiteit van afhanklikheid. Gedurende en in die aanloop tot die Tweede Wêreldoorlog (1939 - 1945), was die Unie van Suid-Afrika ten opsigte van sy wetgewende-, uitvoerende- en regsprekende-gesag, ondergeskik aan Brittanje (Verloren van Themaat 1976: 237). Alhoewel die ondergeskiktheid in die praktyk negeerbaar was in 1939, was dit, volgens Verloren van Themaat (1976: 247) tot voor Republiekwording, steeds vir Brittanje moontlik om wetgewende gesag te kon uitoefen oor Suid-Afrika.

Brittanje het in Mei 1940 in London, 1 436 lewensverliese gely weens Duitse lugaanvalle. Burgerlike beskermingsinstellings is gevolglik formeel ingestel in Brittanje. Suid-Afrika het op 6 September 1939 teen Duitsland oorlog verklaar en het gevolglik soortgelyke aanvalle gevrees (Van der Westhuizen 1986: 1).

Voormelde gebeure het in effek die grondslag vir formele burgerlike beskerming in die destydse Unie van Suid-Afrika geskep. Van die instellings wat gedurende die Tweede Wêreldoorlog gestig is, is die "Essential Services Protection Corps" (Korps vir die beskerming van Noodsaaklike Dienste). Die doelwit van dié Korps was om sleutelpunte te beveilig en die plig om wagstaandienste van die weermageenhede oor te neem. Insgelyks is die Nasionale Vrywilligerskorps en die Burgerlike Wag hoofsaaklik in Suid-Afrika gebruik om tussen 1939 en 1945 interne sekuriteitspligte te verrig (Van der Westhuizen 1986: 1).

Kragtens die bepalings van 'n proklamasie in 'n Buitengewone Staatskoerant van 14 Februarie 1940, is Noodregulasies Nrs. 36 en 37 afgekondig. Hierdie Nasionale Noodregulasies het bepaal dat aan die Minister van Verdediging of enige persoon deur hom daartoe gemagtig, die bevoegdheid verleen word om formele burgerlike beskermingsmaatreëls te tref. Ingevolge dié regulasies het die Minister van Verdediging bepaalde maatreëls aangekondig, om voorsiening te maak vir die beskerming van persone en eiendomme, in geval van 'n vyandige aanval vanuit die lug of vanaf die see. Met die doelwit om instellings te skep, wat verantwoordelik sou wees vir die uitvoering van voornoemde maatreëls, is die formele burgerlike beskermingsdienste onder die jurisdiksie van die Minister van Binnelandse Aangeleenthede geplaas. Die Sentrale Regering het ook 'n Direktoraat van Burgerlike Beskermingsdienste onder die beheer van die Suid-Afrikaanse Weermag ingestel om die formele burgerlike beskermingsdienste van plaaslike owerhede te koördineer (Van der Westhuizen 1986: 1).

Alhoewel die Burgemeesters van munisipale owerhede, in hulle persoonlike hoedanigheid as die Hooitgebiedskommandante aangestel is, het dit nie beteken dat formele burgerlike beskermingsdienste onder die beheer van plaaslike owerhede geval het nie. In die praktyk is daar egter, weens die betrokkenheid van die burgemeesters, van plaaslike owerheidsamptenare, -toerusting en -geld gebruik gemaak, om formele burgerlike beskermingsdienste te ontwikkel en in stand te hou. Dié gebruik het tot gevolg gehad dat plaaslike owerhede nie-amptelik 'n belangrike rol in die beheer oor en ontwikkeling van formele burgerlike beskermingsdienste vervul het. Formele burgerlike beskerming was ingevolge voornoemde maatreëls die vrywillige verantwoordelikheid van die bevolking terwyl slegs die Direktoraat van formele burgerlike beskermingsdienste inderwaarheid uit die staatskas (sentrale regering) gefinansier is.

Die las wat die sentrale regering met formele burgerlike beskerming op plaaslike owerhede geplaas het, het besware en 'n weerstand teen die militêre oorhoofse struktuur vir formele burgerlike beskerming ontlok. Ondanks die probleme wat ondervind is om die formele burgerlike beskermingsdienste te organiseer en in stand te hou, was daar in 1943 167 formele burgerlike beskermingsinstellings in Suid-Afrika met 'n totale geregistreerde ledetal van 80 000 persone. In die munisipale gebied van Kaapstad was 8 500 mans en 1 943 vrouens as lede van die formele burgerlike beskermingsdienste geregistreer (Van der Westhuizen 1986: 1). Brinton soos aangehaal deur Van der Westhuizen (1986: 1) se pleidooi het nie geslaag vir die voortsetting van burgerlike beskerming nie. Formele burgerlike beskermingstrukture is nie aangewend in die Tweede Wêreldoorlog nie en gevolglik onthind na vredesluiting.

Die era voor en tydens die Tweede Wêreldoorlog was derhalwe 'n proaktiewe poging tot die ontwikkeling van 'n totale beskermingsplan ter beveiliging van die Staat. Die inligting soos voormeld, getuig egter van onkunde by die ontwikkelers van statutêr geskepte formele burgerlike beskerming in Suid-Afrika, vergeleke met oorsese formele burgerlike beskerming, waar formele burgerlike beskerming sonder twyfel as bondgenoot van die gewapende stryd aanvaar is. Die halfhartige en wederstewige aanvaarding deur die sentrale en plaaslike regering van verantwoordelikheid vir formele burgerlike beskerming getuig van owerheidsonsekerheid oor die waarde en wil vir formele burgerlike beskerming ontwikkeling. Dit wil dus voorkom asof die powere voor en tydens die Tweede Wêreldoorlog pogings met formele burgerlike beskerming eerder 'n "modenavolging" van veral Brittanje was met min motiveering en/of rigting ten gunste van ware beskermingsresultate. 'n Beskermingsperspektief wat 'n behoeftegedrewe ingesteldheid teenoor die omvattende behoefte aan beskerming by die gemeenskap ondervang, is nie in dié era van Suid-Afrikaanse formele burgerlike beskerming tot stand gebring nie.

Daar is min sprake tydens hierdie era van 'n markgerigte benadering (vraag na - en aanbod van beskerming). Eerder is daar tekens van die bevels- en tradisionele benadering tot beskerming van die burgerlike.

1.4.8.2 Na-oorlogse tydperk

Volgens Van der Westhuizen (1986: 6) het die noodigheid vir formele burgerlike beskerming eers in 1957 weer die aandag van die owerhede geniet toe die Minister van Justisie met ingang 1 Februarie 1957 beheer oor die formele nasionale burgerlike beskerming poging geneem het. Van der Westhuizen (1986: 6) haal die Minister ten opsigte van die doel van formele burgerlike beskerming soos volg aan:

"Die taak van die formele burgerlike beskermingsdienste in Suid-Afrika is om die gevolge van vyandige aanvalle te minimaliseer en om die moreel van die bevolking te probeer verhoog. Dit sluit alle formele burgerlike beskermingsmaatreëls wat vir die doel getref word in, maar sluit nie direkte gewapende kontak met die vyand in nie".

Ten einde voornoemde oogmerke van die formele burgerlike beskermingsdienste ten uitvoer te kon bring, is daar op 21 Mei 1959 'n Raad vir Formele Burgerlike Beskerming saamgestel wat uit verteenwoordigers van Staatsdepartemente en die Verenigde Munisipale Bestuur bestaan het. Die eerste opdrag aan dié Raad was om 'n prototipe Formele Burgerlike Beskermingsinstelling vir Suid-Afrika te ontwikkel en om aanbevelings vir die stigting van die instelling te doen. Hierdie Raad het ook opdrag ontvang om die verantwoordelikhede van plaaslike owerhede sowel as dié van die provinsiale owerhede en staatsdepartemente in formele burgerlike beskermingsverband te bepaal en wel op so 'n wyse dat oorvleueling van funksies tussen die onderskeie instellings tot 'n minimum beperk word. Die Raad vir Formele Burgerlike Beskerming het verskeie subkomitees benoem om hom in die uitvoering van sy taak behulpsaam te wees. Die Raad het verval met die instelling van 'n Afdeling Noodbeplanning binne die Departement Justisie op 1 Desember 1962. Op 1 September 1963 is die Afdeling omskep in 'n Direktoraat vir Formele Burgerlike Beskerming. Die goedgekeurde diensstaat van die Direktoraat van Formele Burgerlike Beskerming het uit nege poste bestaan met inbegrip van dié van Direkteur en Assistent-Direkteur. Amptenare van die Direktoraat is op 'n vrywillige grondslag vanuit die bestaande personeel van die Departement van Justisie gekeur en aangestel (Van der Westhuizen 1986: 7).

As eerste stap in die ontwikkeling van 'n formele burgerlike beskermingsplan vir Suid-Afrika het die Kabinet opdrag gegee dat die Direktoraat van Formele Burgerlike Beskerming 'n nasionale oorlewingsplan moet opstel. Vir dié doel is Suid-Afrika in die voormalige Suidwes-Afrika opgedeel in sogenaamde teikengebiede. Vir elkeen van hierdie gebiede is teen die einde van 1964 en aan die begin van 1965 streekkantore gestig wat onder leiding van gebiedskontroleurs gefunksioneer het (Van der Westhuizen 1986: 8).

Van der Westhuizen (1986: 10) kom kragtens die inhoud van parlementêre debatte tot die gevolgtrekking dat daar op hierdie relatiewe vroeë stadium van formele burgerlike beskerming in die Republiek van Suid-Afrika onsekerhede en misverstande oor formele burgerlike beskerming bestaan het.

Pretoria is as die eerste formele burgerlike beskerming na-oorlogse poging ontwikkel (Van der Westhuizen 1986: 7). Tot er met die skrywe van hierdie tesis het Pretoria se Stadsraad en inwoners 'n toonaangewende rol in formele burgerlike beskerming gespeel.

Die ontoereikende statutêre formalisering is opgehef in 1966 (Wet op Burgerlike Beskerming, 1966 (Wet 39 van 1966)) toe burgerlike beskerming vir die eerste keer in Suid-Afrikaanse geskiedenis, selfstandig en volwaardig met 'n eie wet, statutêr erken is (Van der Westhuizen 1986: 10).

Ingevolge voornoemde Wet is bevoegdhede om formele burgerlike beskerming te organiseer, gedelegeer aan die Minister van Justisie met die Direkoraat van Burgerlike Beskerming as uitvoerende orgaan. Die doelstellings van die wetgewing soos Van der Westhuizen (1986: 10) dit aanhaal, was om -

"aan Suid-Afrika en sy inwoners in 'n noodtoestand die grootste moontlike mate van beskerming te verleen", en

"burgerlike ontwigting tydens 'n noodtoestand op die effektiëfste wyse te bekamp."

Alhoewel die Minister van Justisie die hoof-uitvoerende beampte vir die uitvoering van die beleid was, is polisiestrukture uitvoerig benut. Dit het meegebring dat formele burgerlike beskerming verpolisieer is.

Op 1 April 1968 is formele burgerlike beskerming onder die militêre vleuel geplaas met die Minister van Verdediging as verantwoordelike figuur. Volgens Van der Westhuizen (1986: 11) is formele burgerlike beskerming op daardie stadium gemilitariseer. Die voormalige Direkteur: Formele Burgerlike Beskerming vanuit die Departement van Justisie, nou binne die Departement Verdediging, het die militêre rang van Brigadier ontvang. So is die res van sy personeel ook van rangtoekennings voorsien. Dit het die Suid-Afrikaanse formele burgerlike beskerming aan die einde van 'n era gebring waarin die Suid-Afrikaanse Polisie in staatsekuriteit 'n oorheersende rol gespeel het (Heymans 1989: 121). Formele burgerlike beskerming is derhalwe in 1968 gedepolisieer.

Met die aanvaarding van die Wet op Burgerlike Beskerming, 1966 (Wet 39 van 1966) is 'n veranderde metode van desentralisering aangeneem deur weer eens plaaslike regering te betrek en leërkommandement strukture te benut as streeksorganiseringsagente. Plaaslike owerhede se deelname was steeds nie statutêr gemagtig nie. Die voormalige Provinsiale Rade as skakel tussen sentrale en plaaslike regering was ook nie statutêr gemagtig tot betrokkenheid in formele burgerlike beskerming aktiwiteite kragtens die 1966 Wet nie. 'n Werkgroep wat insluit die Verreëde Munisipale Bestuur, Transvaalse Provinsiale Administrasie en die Direkoraat van Burgerlike Beskerming by die Departement van Verdediging, asook die Pretoria Stadsraad, het die weglating van provinsiale en plaaslike regering uit die wetgewing ondersoek met die oog op opklaring van die probleem (Van der Westhuizen 1986: 11 - 12). Die gevolg hiervan was die aanvaarding van die Wet op Burgerlike Beskerming, 1977 (Wet 67 van 1977) tesame met provinsiale ordonnansies en regulasies wat die volgende effek gehad het:

- (a) Voormalige Provinsiale Rade kon as ondergeskikte wetgewers optree ten opsigte van provinsiale burgerlike beskerming administrasie.
- (b) Voormalige Provinsiale Rade het statutêre bevoegdheid verkry ten opsigte van provinsiale formele burgerlike beskerming maatreëls (uitvoerend).
- (c) Die Departement van Verdediging was steeds verantwoordelik vir formele burgerlike beskerming paraatheidsevaluering.
- (d) Plaaslike regerings het lasgewende opdragte vir die uitvoering van formele burgerlike beskerming in hul onderskeie gebiede ontvang.

Daar kan geensins met gesag die stelling gemaak word dat formele burgerlike beskerming in die Republiek van Suid-Afrika met ywer as 'n prioriteit ontwikkel was nie. Pogings blyk te wissel van oorsese navolgings tot binnelandse verantwoordelikhedsverskuiwings wat tot die skrywe van hierdie tesis (1993) min gedoen het om die generiese aard van burgerlike beskerming bekend te stel. Daarbenewens is die legitimiteit van die apartheidsregering sedert 1948 by die grootste gedeelte van die Suid-Afrikaanse gemeenskap bevraagteken wat formele burgerlike beskerming in die Republiek van Suid-Afrika verdag gelaat het.

Die Suid-Afrikaanse formele burgerlike beskerming verteenwoordig 'n vermengde bevels- en tradisionele model benadering kragtens 'n Tweede Wêreldoorlog patroon voortsetting. Daar is min tekens van 'n markgerigte model benadering gebaseer op die natuurlike vraag na beskerming van die burgerlike. Die gevolg hiervan is dat formele burgerlike beskerming, ook in die Republiek van Suid-Afrika, 'n relatief verdagte kans op oorlewing toon weens die totalitêre- en oorbodigheidspersepsie wat die algemene Suid-Afrikaanse gemeenskap daaraan koppel. Desnieteenstaande bly die lasgewende opdrag vir die organisering van formele burgerlike beskerming steeds van krag. Ingevolge lasgewings gedien op plaaslike owerhede landswyd op 15 Maart 1979 (Kaapse Provinsiale Administrasie verwysing AAG/130-LG/PB7/97) word plaaslike owerhede kragtens artikel 2(1) van die Ordonnansie op Burgerlike Beskerming, 1977 (Ordonnansie 8 van 1977) verplig om formele burgerlike beskermingsmaatreëls te tref.

1.4.9 Ooreenstemmende Kenmerke van Burgerlike Beskerming volgens Vergestaltings Wêreldwyd van Formele Burgerlike Beskerming

Kenmerke van formele burgerlike beskerming binne die agt state wat beskryf is, toon 'n mate van ooreenstemming. Die onderstaande kenmerke word uitgesonder:

- (a) Formele burgerlike beskerming is relatief jonk met die vroegste vergestaltung in 1916.

- (b) Die oorheersende motivering vir formele burgerlike beskerming is oorloë wat in die onlangse tye uitgebrei is tot mensgemaakte en natuurrampe. Die voorkoms van formele burgerlike beskerming neig eerder na ontstaan tydens die krisis as pro-aktiwiteit. Daar is oorwegend sprake van 'n krisist bestuur as motivering vir formele burgerlike beskerming. Sodra die bedreiging (oorlog) taan, word die strukture ontbind of neem belangstelling af.
- (c) Vier state verplig landsburgers tot deelname terwyl vier state vrywillige deelname voorsien.
- (d) Met min uitsonderings is burgerlike betrokkenheid laag en word daar selfs na formele burgerlike beskerming as die "stiefkind" van verdediging verwys.
- (e) Die terminologie om formele burgerlike beskerming te tipeer, is uiteenlopend en semanties verwarrend.
- (f) Formele burgerlike beskerming word sonder uitsondering by die agt state as 'n owerheidsfunksie bedryf en word ook tot op die laagste regeringsvlak afgewentel.
- (g) Alhoewel sommige state die betrokkenheid van formele burgerlike beskerming by die totale staatsveiligheidspektrum ontken en neig om dit daarvan te wil skei, is dit duidelik dat die onderskeid kunsmatig is. Die kunsmatige ontkenning vind uiting in verskerping deur sub-spektrum indelings te skep. Die totale beskermingspektrum soos voorgestaan deur Roberts (1976: 15) word hierdeur ontken.
- (h) Waar totalitêre regerings gemeenskappe onderdruk, is passiewe en aktiewe weerstand as vorm van weerstand informele burgerlike beskerming, 'n oorheersende kenmerk. State wat hierdie kenmerk ontken, doen dit in effek kunsmatig, veral met die doel om burgerlike ongehoorsaamheid binnelands te ontmoedig. Dié wat wel weerstandsbewegings as vorm van weerstand informele burgerlike beskerming erken, doen dit ten gunste van magsbehoud of magsverwring.
- (i) Hulpbronoppotting kom sporadies tot onseker voor en word nie as 'n prioriteit aanvaar in formele burgerlike beskerming nie.
- (j) 'n Oorheersende klem word geplaas op die bevelsmode benadering tot formele burgerlike beskerming. Tradisionele- en markmodelle van burgerlike beskerming neig meer algemeen teenwoordig te wees by weerstand- en nie-owerheid informele burgerlike beskerming.
- (k) Die suiwer markgerigte benadering tot burgerlike beskerming is sporadies waarneembaar by enkele lande. Die afwesigheid van hierdie benadering in Suid-Afrika gee aanleiding tot die "stiefkind sindroom" en/of verwerping van formele burgerlike beskerming deur gemeenskappe. Dié "abortering" van formele burgerlike beskerming vind plaas nieteenstaande geldige lasgewing... In effek word formele burgerlike beskerming volgens 'n bevelsbenadering afgedwing ongeag of daar 'n vraag daarna bestaan.

1.5 SAMEVATTING

Weerstand- en nie-owerheid informele burgerlike beskerming binne gemeenskappe neig oorwegend na die mark model, soos kragtens die vroegste vergestaltings van informele burgerlike beskerming (vasaliteit en feudalisme) gekenmerk word. Spontane en behoeftegedrewe gemeenskaps pogings om bedreigings, vanweë oorheersing en aanslae teen lewe- en eiendomsbehoud, te verdedig, gee sedert die vroegste gemeenskaps groepering, in die vorm van die familie, aanleiding tot die ontstaan van weerstand- en nie-owerheid informele burgerlike beskerming. Daarenteen is verteenwoordigende regering en pluralisme die milieu en vertrekpunt vir die vestiging van statutêr gevestigde en bedryfde formele burgerlike beskerming.

Formele burgerlike beskerming kom wêreldwyd voor in verskillende vergestaltings volgens die tradisionele-, bevels- en markmodel van beskerming. Die formele vergestaltung neig egter sterk tot die bevelsmodel en bevat kunsmatige mutante van generiese burgerlike beskerming ten gunste van die regering status quo en magsbehoud. Hoe meer outoritêr die regeringvorm, hoe sterker neig formele burgerlike beskerming na die bevelsmodelbenadering, byvoorbeeld in die geval van 'n kommunistiese staat. Hoe sterker die demokratiese ingesteldheid van die staat en hoe groter die legitimiteit van die regering kragtens die totale gemeenskapspersepsie, hoe sterker kom die markmodel benadering na vore. Die tradisionele model benadering is volgens oorlewering van geslag tot geslag alom teenwoordig, in 'n mindere of meerdere mate by alle vergestaltings van burgerlike beskerming. So bly die koloniale beskermingspatroon 'n faktor in die bepaling van formele burgerlike beskermingsstrukture in Afrikastate, waarvan Suid-Afrika geen uitsondering is nie.

Slegs enkele state slaag daarin om deur middel van 'n pro-aktiewe benadering formele burgerlike beskerming as afskrikmiddel teen aggressie te ontwikkel. Formele burgerlike beskerming word oorwegend ontwikkel ná die ontstaan van die bedreiging as krisisbestuurs poging. Die verhouding tussen krisis-/bedreigingsintensiteit en formele burgerlike beskermingsontwikkeling is direk eweredig. Tydens omvangryke rampe en oorloë word formele burgerlike beskerming as die spreekwoordelike verlore seun met groot luister getoof en op die voorgrond geplaas. Tydens vooruitgang en vrede is formele burgerlike beskerming die stiefkind of eerder soos 'n broer in die tronk, daar word soms aan hom gedink maar min betekenisvolle assosiasies realiseer. Daar is beslis 'n algemene neiging om formele burgerlike beskerming as owerheidsfunksie binne state te bedryf. Die lewenskragtigheid van formele (owerheids-) burgerlike beskerming is egter nie dinamies nie en kan wissel van 'n goed ontwikkelde struktuur tot 'n "stiefkind" behandeling as owerheidsfunksie.

Kragtens die veralgemeenbare kenmerke en beginsels soos beskryf en voortspruitend uit die geskiedkundige oorsig, sal daar in hoofstuk 2 'n teoretiese onderbou vir burgerlike beskerming nagevors word.

Ten opsigte van die geskiedkundige ontwikkeling en ontstaansmotivering van die drieledige spektrum van burgerlike beskerming (weerstand informele-, nie-owerheid informele- en statutêr formele burgerlike beskerming), is daar bepaalde veralgemeenbare kenmerke en beginsels. Hiërdie kenmerke en beginsels vorm geredelik die boustene van 'n teoretiese fundering vir burgerlike beskerming. Die teorie van burgerlike beskerming word in die volgende hoofstuk omskryf.

HOOFSTUK 2 : ALGEMENE TEORIE VAN BURGERLIKE BESKERMING

2.0 INLEIDING

Ongeag kragtens watter beskermingsmodel of benadering burgerlike beskerming bedryf word wat ookal die motivering daarvoor is en of die vergestaltung weerstand informeel-, nie-owerheid informeel of statuiêr formeel is, beskerming van die burgerlike het 'n bepaalde generiese aard en fundering. Ten aanvang sal die algemene teorie van burgerlike beskerming nagevors word aan die hand van die generiese aard van burgerlike beskerming deur 'n semantiese ontleding te onderneem. Die algemene teorie van burgerlike beskerming sal verder beskryf word aan die hand van die menslike-, oftewel die burgerlike se behoefte aan beskerming. Die menslike behoeftehiërargie van Maslow sal as vertrekpunt gebruik word.

Vervolgens sal die burgerlike beskermingsteorie verder uitgebou word binne die raamwerk van die weerstand informele vergestaltung van burgerlike beskerming. Ook die nie-owerheid informele vergestaltung van burgerlike beskerming sal beskryf word aan die hand van die algemene burgerlike beskermingsteorie.

Die Suid-Afrikaanse formele burgerlike beskerming is die primêre fokus van die tesis. Die algemene teorie van formele burgerlike beskerming, sal kragtens uitsprake van gesaghebbende eksponente van Suid-Afrikaanse formele burgerlike beskerming sedert 1986, dit wil sê oor die laaste sewe jaar, beskryf word. Die algemene teorie van formele burgerlike beskerming sal afgerond met 'n analitiese perspektief aan die hand van vyf onderskeibare perspektiewe te wete:

- (a) die kultuur historiese perspektief;
- (b) die oorlogsperspektief;
- (c) die natuur- en mensgemaakte ramperspektief;
- (d) die semanties-generiese perspektief; en
- (e) die menslike behoeftegedrewe perspektief.

2.1 DIE GENERIESE AARD VAN BURGERLIKE BESKERMING

Vanweë die mutante vergestaltungen van burgerlike beskerming vergestaltungen, is dit belangrik dat 'n generiese ontleding gedoen word van die begrip burgerlike beskerming aan die hand van die semantiek. Die semantiek verwys na die "leer van die betekenis van taaluitinge" (Odendal 1988: 953). Die "betekenis" van die "taaluiting" burgerlike beskerming, word algemeen deur die gebruikers daarvan, se subjektiewe persepsies beïnvloed. Hiërdie persepsies is dikwels dwaalleringe van ware (semantiese) betekenisse (kennis). Die gebruikers van die term is 'anweë die omgewings waarin hulle beweeg, dikwels blootgestel slegs aan "mutante" van generiese burgerlike beskerming. Aangesien dit die enigste kennis is waaroor hulle beskik, word dié subjektiewe persepsie as ware kennis aanvaar en gevestig. Plato 427-347 B.C. se grotteorie omskryf die verskynsel van paradoksale persepsies van werklike kennis tekenend (Strauss 1972: 31). Volgens Plato se grotteorie is waarnemers vasgeketting aan 'n muur met hulle rug teen die muur. Die muur staan tussen hulle en die grotopening, met die donker doodloënwand van die grot as nulle enigste uitsig. In die bek van die

grot is 'n skerp lig in die vorm van 'n vuur. Tussen die vuur en die muur, buite die waarnemers se sig, beweeg voorwerpe. Die skaduwees van die voorwerpe word oor die muur geprojekteer en vorm drogbeelde teen die agterste grotwand binne sig van die waarnemers. Die drogbeelde, afskaduwings van die werklike beelde, is al beeld (kennis) waaraan die vasgeke****ingde waarnemers blootgestel is aangesien die ware bewegende voorwerpe buite hulle gesigsveld is. Hulle ervaar (persepsologies) die skaduwees as die ware voorwerpe en die enigste kennis van die werklikheid. Wanneer hulle kettings losgemaak word en hulle word in die helder lig ingelei, kom hulle vir die eerste keer in kontak met die ware beeld (kennis), bewegende voorwerpe. Dié ware kennis, tree nou in stryd met hulle subjektiewe persepsies gebaseer op die drogbeeld-afskaduwings teen die grotwand. Hulle verwerp dan die werklike voorwerpe (ware kennis) en aanvaar die drogbeeld-skaduwees as die enigste werklikheid en ware kennis, volgens hulle eie subjektiewe persepsies.

Plato se grotteorie verklaar hoekom mutante van burgerlike beskerming dikwels as generiese burgerlike beskerming (die ware kennis) aanvaar word. So word burgerlike beskerming dikwels as nie-polities, nie-verdedigend en nie-polisiërend van aard beskryf as die semanties korrekte weergawe van generiese burgerlike beskerming. "Generies" beteken in hierdie verband 'n "taaluiting" van "oorsprong", getrou aan die fundamentele (generiese) oorsprong, van burgerlike beskerming. Om drogredenasies en paradoksale taaluitinge ten opsigte van burgerlike beskerming te kan identifiseer, is dit nodig om die "ware kennis" van die taaluiting "burgerlike beskerming" omvattend en uitsluitend te isoleer. Eerstens word die semantiese beskrywing gedoen.

2.1.1 DIE SEMANTIESE ONTLEDING VAN DIE TERM BURGERLIKE BESKERMING

n Semantiese ontleding van die terme "burgerlike" en "beskerming", op die basis van 'n sintese en antitesis, is ten aanvang nodig om die begrip "burgerlike beskerming" te verstaan. Beskerming word deur Odendal (1988: 84) omskryf as "..... beskutting, behoud, bewaring" en selfs "..... bevoordeling". Volgens dié uiteensetting sal "burgerlike beskerming" in sy engste en omvattendste (semanties) beteken:

Die kollektiewe beskutting/bewaring/behoeding en bevoordeling van die burgerlike se reg tot die bevrediging van sy natuurlike behoeftes.

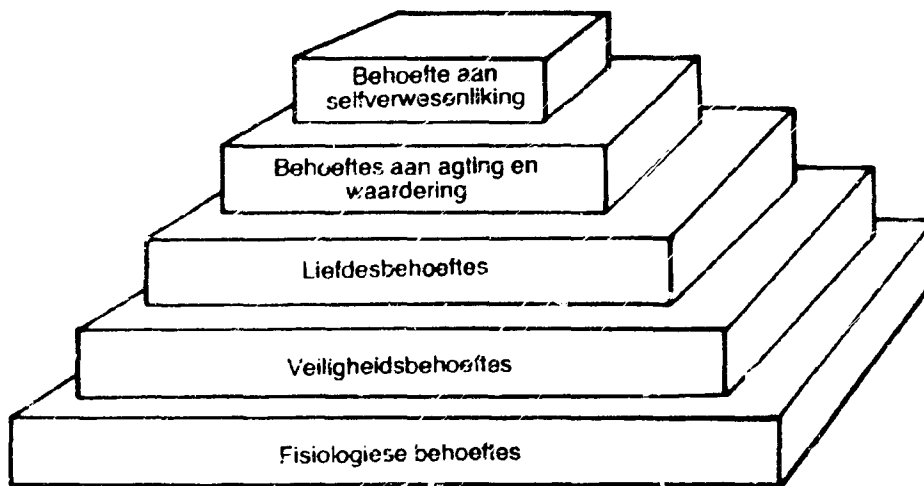
Burgerlike word omskryf as "lid van die staat/stad" (Odendal 1988: 123). Die "reg tot behoeftebevrediging" word in die volgende paragraaf uitvoerig beskryf en is dit korrek om die betekenis van "behoefte" te beskryf as "wat nodig is" (Odendal 1988: 74) vir die beskerming van die burgerlike.

Dit wat nodig is (behoefte) om "'n lid van die staat/stad" (burgerlike) te "beskut/bewaar/behou/bevoordeel" (beskerm) is op die oog af "so wyd soos die Heer se genade", bykans allesomvattend en niks uitsluitend binne die menslike lewensomgewing (milieu).

Die semantiese rigsgnoere sal derhalwe as kriteria dien by die beskrywing van die totale burgerlike beskermingspektrum, weerstand informele-, nie-owerheidsorganisasie informeel- er. statutêr geskepte formele 'burgerlike beskerming. Die semantiese rigsgnoere word in die volgende paragraaf aangevul met rigsgnoere vanuit die menslike behoeftehiërargie soos voorgedra deur Maslow.

2.1.2 BURGERLIKE BEHOEFTE EN BESKERMING

Die mens is 'n integrale wese met behoeftes ten opsigte van lewensbehoud, -voortsetting, -groei en -uitbouing. Die burgerlike se behoeftes word gefundeer op die grondliggende behoeftes van die mens as individu. Om derhalwe by die algemene teorie van burgerlike beskerming uit te kom, kan die vertrekpunt geredelik wees die burgerlike se behoeftes. Wat is die behoefte aan beskerming by die burgerlike? Die mens is bekend as 'n wese met velerlei behoeftes, waarvan die behoefte tot oorlewing die sterkste is en ook primêr staan tot sy ander lewensbehoefte. Eers wanneer die mens redelik verseker is van sy oorlewing, sal hy na meer sekondêre behoeftebevreëdiging begin omsien. Menslike behoeftes volgens Maslow soos voorgestel deur Jordaan (1989: 656) word skematies weergegee in figuur 2.1.



(Aangehaal uit Jordaan 1989: 657).

**FIGUUR 2.1: DIE HIËRARGIE VAN MENSlike BEHOEFTE:
MASLOW SE BEHOEFTEHIËRARGIE**

Uit bostaande behoeftehiërargie volg dit dat die mens eerstens daarna streef om sy fisiologiese behoeftes te bevredig; lug, kos en kler. Dit wil sê daardie middele wat sal verseker dat hy sal leef. Hierna sal hy op dié oorlewingsbates - fisiologiese voortbestaan kapitaliseer deur sy "bates" te beveilig, te beskut, vastigheid en sekerheid daaraan te verleen. Dit volg dus vanselfsprekend dat wat beveilig moet word, is lewe en eiendom. Ook strukture en meganismes wat die behoud van lewe en eiendom handhaaf en bevorder, moet onderhou en uitgebou word.

Volgens Jordaan (1989: 656) is die onderste vier behoeftes gebreksbehoeftes. Indien daar 'n gebrek aan bevrediging van dié vier behoeftes by die mens bestaan, hou dit vir hom 'n lewensbedreiging in. Die mens sal daarna streef om dié bevrediging te verkry tot 'n vlak van selfverwaarde genoegsaamheid. Daarna sal die dringendheid van die behoefte afneem maar kan later weer toeneem. Bevrediging van die eerste vier vlakke dien as voorvereiste vir bevrediging van sy hoogste behoefte, naamlik selfverwesenliking wat 'n sogenaamde groeibehoeftes is (Jordaan 1989: 660). Die nie-bevrediging van laasgenoemde behoefte belemmer psigologiese selfverwesenliking en groei. Gevoelens van minderwaardigheid en hulpeloosheid ontstaan by die mens as die groeibehoeftes onbevredig gelaat word (Jordaan 1989: 660). In sy eenvoudigste en wydste sin behoort burgerlike beskerming se doelstellings primêr te wees om die reg van die mens en die gemeenskap, om sy eie behoeftes te kan bevredig, te beskerm en ook om behoeftebevrediging te fasiliteer. Behoeftesbevrediging en die beskerming van die burgerlike is onafskeidbaar en moet as deelpartye tot die onderbou van burgerlike beskerming erken word.

Die menslike behoeftes soos hierbo beskryf, kan geredelik aanvaar word as die teikenareas van bedreigings teen die mens. Die mens beleef 'n bedreiging van eie lewe en eiendom wanneer:

- (a) Sy toegang of behoud van kos, lug en klere hom ontnem word (fisiologiese bedreiging).
- (b) 'n Aanslag op sy lewe gemaak word, deur hom aan te val met 'n dodelike wapen (beveiligingsbedreiging).
- (c) Sy reg tot vrye assosiasie met sy medemens hom ontnem word (liefdesbedreiging).
- (d) Sy reg tot politieke deelname hom ontnem word (agtingsbedreiging).
- (e) Wanneer sy reg tot persoonlike groei as burger hom ontnem word (selfverwesenlikingsbedreiging).

Wanneer die algemene teorie van burgerlike beskerming beskryf word, sal voormelde bedreigings aanvaar word as onderliggend en motiverend tot die behoefte aan beskerming van die burgerlike.

Die res van die hoofstuk word gewy aan die beskrywing van die algemene teorie van burgerlike beskerming ten opsigte van die weerstand informele-, nie-owerheid-informele- en statutêre formele burgerlike beskerming. Die beskrywing word gedoen kragtens die beginsels en kenmerke uitgaande en beskryf as die generiese aard en behoeftebevredigingskenmerke van burgerlike beskerming.

2.2 INFORMELE VERGESTALTINGS VAN BURGERLIKE BESKERMING

Die informele vergestaltungen van burgerlike beskerming is reeds voorgehou as weerstand en nie-owerheid informele vergestaltungen. Die teorie van algemene weerstandsvergestaltungen word eerstens beskryf aan die hand van generiese- en behoeftekriteria van burgerlike beskerming soos geïdentifiseer in 2.1.

2.2.1 WEERSTANDBEWEGINGS AS VERGESTALTINGS VAN BURGERLIKE BESKERMING

Wat is die algemene teorie grondliggend tot die ontstaan van burgerlike beskermingsmaatreëls gebaseer op weerstand? Die geskiedkundige beskrywing van burgerlike beskerming het getoon dat die mens, sedert die vroegste tye, uit weerstand teen oorheersing en onderwerping, bepaalde burgerlike beskermingsmaatreëls, binne gemeenskapsgroeperings, getref het. Dié maatreëls het derhalwe ontstaan weens 'n spontane vraag na beveiliging. Dit wil sê hierdie vergestaltung van burgerlike beskerming realiseer kragtens die markmodel gebaseer op weerstand.

Die internasionale perspektief van burgerlike beskerming gesien vanuit 'n spontane weerstand informele vertrekpunt, word gekoppel aan 'n totale beskermingsuitgangspunt. Nie net die nie-gewapende nie, maar ook die gewapende beskerming as beveiligingsmeganisme word geag komponente van burgerlike beskerming te wees (Roberts 1976: 26). Die vroeë vorme van beskerming van burgerlikes kragtens kollektiewe verhoudings, wat gewissel het van families, gevolge, feudale, kolonies en stadstate, kan in verband gebring word met die totale beskermingsbegrip aangesien die totale spektrum van beskermingsbehoeftes deur hierdie verhoudings aangespreek is.

Roberts (1976: 34) sien die reg tot beskerming in 'n vorm van "territorial defence". Sy verwysing na "governmentally-organized" moet in konteks verstaan word. Hy is ten gunste van 'n integrale, totale beskermingstelsel, omvattend sonder verskerwing, 'n totale beskermingspektrum met insluiting van die geheel gemeenskap. "territorial defence" Roberts is derhalwe gebonde aan 'n legitieme beskermingstelsel vir die totale gemeenskap, aanvaar deur die totale gemeenskap en wat logies kan lei tot (formele) statutêre ("governmentally-organized") burgerlike beskerming. Roberts se definisie van "territorial defence" moet veral gekwalifiseer word ten opsigte van weerstand informele burgerlike beskerming vertolk word wanneer hy dit stel dat:

"Territorial defence is a system of defence in depth; it is the governmentally-organized defence of a state's own territory, conducted on its own territory." Hy sien die beskermingstelsel as 'n afskrikmiddel teen vyandige aanslae en vind totale gemeenskapsbetrokkenheid as 'n voorvereiste vir sukses ("a citizens army"). Die meganismes sien Roberts (1976: 22) as wapenstelsels, strategieë en metodes binne-lands wat beter beskerming as groot weermagontploffings in buitelandse verdediging sal bied. Roberts (1976: 35) stel dit verder dat "territorial defence" die beheer oor militêre mag fasiliteer deurdat dit -

- (a) die gemeenskap en weermag nader aan mekaar bring en staatsgrepe kan voorkom;
- (b) 'n verdedigingstelsel skep wat voornemende aanvallers afskrik;
- (c) die gebruik van bom- en kernaanvalle ontmoedig; en
- (d) 'n selfgenoegsame verdedigingstelsel skep wat vreemde alliansies en afhanklikheid van die buiteland teenwerk.

Wanneer Roberts derhalwe na "governmental-organised defence" verwys, moet aanvaar word dat hy impliseer 'n regering deur die gemeenskap ingestel, volgens westerse demokratiese beginsels, wat soewerein is in sy gesagsuitoefening binnelands sowel as in die internasionale arena en wie se legitimiteit deur die inwoners van die staat erken en gerespekteer word. Roberts se burgerlike beskermingsvertrekpunt getuig van 'n markgerigte informele weerstand burgerlike beskermingsmodel ("citizens army") wat met legitimiteit geformaliseer en getransformeer word tot 'n owerheidsfunksie ("governmentally organised"). Dié ontstaan is weerstand informele burgerlike beskerming wat ná magsoorname hergeposisioneer word as die nuwe en vervangende politieke regering ("authorities"). Eers nadat magsoorname realiseer, sal die weerstandsbeweging gemagtig wees om weerstand informele burgerlike beskerming te formaliseer. Formalisering geskied deurdat 'n uitvoerende regeringgesagstruktuur ("régimé") gevestig word, wat dan weerstand informele burgerlike beskerming transformeer na formele burgerlike beskerming ("governmentally organised"). Hoe hoër die graad van demokrasie in 'n staat is, hoe meer waarskynlik is die formalisering (transformering) van weerstand informele burgerlike beskerming. Die teenoorgestelde is eweneens waar. Hoe hoër die graad van outoritêre- en diktatoriale staatsgesag, hoe laer is die formaliseringswaarskynlikheid van weerstand informele burgerlike beskerming. Dit wil sê deur onderdrukking voort, sal weerstand informele burgerlike beskerming voortduur.

Roberts (1976: 15) beskryf uiteenlopende motiverings en gesigspunte rondom "territorial defence". Hy meld die volgende uitgangspunte as inbegrepe -

- (a) die aktiwiteit impliseer dat die totale gemeenskap, in 'n staat van oorlog is;
- (b) die teoretiese onderbou kan 'n nuwe innovasie of 'n gevestigde verdedigingstrategie binne 'n groot of klein staat wees;
- (c) die mobiliseringsmag kan bykans enige vorm aanneem polities-militêr tot standgroepe wat kan bestaan uit 'n weermag van boere, stadswerkers en/of landelike bewoners vanuit die linkse of regse politieke spektrum - relatief tot die regerende politieke party; en
- (d) die doelstelling mag wees die militarisering- of demilitarisering van die gemeenskap deur die burgerlikes toenemend of afnemend te betrek by die weermag in 'n strewe na die wegdoening met oorlog of indusering daarvan.

Roberts (1976: 15) is 'n ondersteuner van staatsoewereiniteit, deur middel van totale gemeenskapsbetrokkenheid by 'n burgerlike weermag wanneer hy Jean-Jacques Rousseau en Comte de Guillard aanhaal. Volgens onderstaande aanhalings beweeg Roberts ook nader aan die aard van weerstand informele burgerlike beskerming, as vertrekpunt na sy uiteindelijke "governmentally organised" "territorial defence".

"As soon as public service ceased to be the chief business of the citizens, and they would rather serve with their money than with their persons, the State is not far from its fall. When it is necessary to march out to war, they pay troops and stay at home: when it is necessary to meet in council, they name deputies and stay at home. By reason of idleness and money, they end by having soldiers to enslave their country and representatives to sell it." (Jean Jacques Rousseau).

"Today all the armies in Europe have, with some slight differences, the same structures imperfect structures, badly suited to their functions and lacking any foundation either in honour or in patriotism. All the armies are composed of the vilest and most wretched parts of the citizenry, of foreigners, vagabonds, and men who are ready to quit the colours on the flimsiest of pretexts. They are the armies of the governments, and not of nations. The only exceptions are some of the troops of Sweden, and the Swiss and English militias." (Count de Guilbert).

Weerstand informele burgerlike beskerming is onder andere daarop ingestel om die nie-legitieme "regimé" te vervang met 'n legitieme regering en word deur etlike skrywers omskryf as burgerlike beskermingsvergestaltings. In hierdie verband omskryf Roberts (1976: 37) "civilian defence" as "..... not aimed solely at changing the will of the opponent: it is also designed to make it impossible for him to achieve his objectives". Jones (1967: 17), wanneer hy die vorme van aanslae teen 'n gemeenskap oorweeg, kom tot die gevolgtrekking dat burgerlike beskerming ("civilian defence") is 'n "important adjunct to military defence". Beide Roberts en Jones beskou derhalwe beskerming van die burgerlike as 'n totale strategie wat 'n militêre strategie insluit. Volgens Jones is die burgerlike deel van die (beskermings) verdedigingsaksie egter onafhanklik, alhoewel tog in vennootskap, met die militêre verdediging. Daar is derhalwe sprake van 'n beskermingspektrum tweedeling. Jones (1967: 30) voorsien dat daar benaderingsverskille bestaan tussen militêre- en burgerlike beskerming deurdat militêre aktiwiteit hoogs gedissiplineerde strukture nastreef terwyl burgerlike beskerming die aftakeling van die aggressor se gedissiplineerde strukture (status quo) as doelstelling identifiseer. Nieteenstaande die strydigheid sien Jones die samewerking tussen burgerlike beskerming en militêre beskerming as essensieel vir staatsveiligheid. Die onderskeid en poging tot verskerwing, tweedeling van die burgerlike beskerming in 'n nie-militêre en militêre komponent, is tipiese mutante en dwaalleringe van generies burgerlike beskerming. Dié tipe fragmentering word juis in die tesis bevestig.

Jones (1967: 30) se siening bring passiewe en aktiewe weerstand as 'n burgerlike beskermingstrategie na vore. Hiermee word bedoel die daadwerklike en stille miskenning, aftakeling van 'n totalitêre regering (regimé) se mag, instellings en strukture deur middel van aktiewe optrede soos sabotasie, kwaadwillige beskadiging en passiewe weerstand in die vorm van boikotte, wegbly-aksies en miskenning van struktuurdoelstellings en prosesse. Hierdie optredes sal veral geloods word deur weerstandsbewegings wat die legitimiteit van die regimé misken.

Bramsted (1967: 47) kom tot die gevolgtrekking, dat onder 'n totalitêre regeringstelsel, burgerlike weerstand ag moet slaan op die feit dat die totalitêre regering-van-die-dag beskik oor, soos hy dit stel, "..... vastly superior instruments of physical power". Hy erken, volgens internasionale gebeure in die twintigste eeu, die rol van passiewe en aktiewe weerstand teen 'n totalitêre regeringstelsel as 'n vorm van burgerlike beskerming. Hierdeur bevestig hy weerstand informele burgerlike beskerming se bestaan.

Volgens Sternstein (1967: 106) het burgerlike beskerming, as nie-gewelddadige weerstandbeweging tydens die Ruhrkampf episode in 1923, nie geslaag nie. Dié weerstand was gerig teen die Franse en Belgiese "aggressors", wie Duitsland ingevolge die Versailles Verdrag van 1919, deur middel van okkupasie wou dwing tot oorlogskadevergoeding. Volgens Sternstein (1967: 131) was dié passiewe weerstand die enigste beskermingswapen tot beskikking van die Duitse volk as gevolg van 'n onvermoënde militêre kapasiteit na die Eerste Wêreldoorlog. Die Ruhrkampf weerstand informele burgerlike beskermingsmislukkig was deels te wyte aan die onvermoë om lede van die aggressors oor te wen na die Duitse saak. Daarbenewens het sabotasie die interne ekonomie eerder skade aangedoen as om die weerstandsdoelstellings te bevorder. 'n Verdere oorsaak vir die Ruhrkampf weerstand informele burgerlike beskermingsmislukking was ontoereikende voorbereiding en swak organisasie (Sternstein 1967: 131). Die slotsom waartoe Sternstein (1967: 134) kom, is dat weerstand as 'n vorm van weerstand informele burgerlike beskerming sonder 'n militêre mag as vennoot, nie die uitbuiting van die eie staat deur 'n vreemde moondheid effektief kan teenwerk of neutraliseer nie. Op sy beste kan weerstand sonder militêre aksie op sigself net die aggressor se offensief belemmer.

Skodvin (1967: 136) het die Noorweegse weerstand sonder militêre aksie teen die Duitse inval ondersoek, wat geduur het van 1940 tot 1945. Hy kom tot die slotsom dat dié weerstand nie effektief was teen besetting deur die aggressors nie. Skodvin (1967: 153) is ook oortuig van die naasbestaan van gewapende en nie-gewapende weerstand. Bennett (1967: 154) bevestig hierdie standpunt met die volgende opmerking oor die Deense weerstand tydens die Duitse inval van die Tweede Wêreldoorlog:

"There can be little doubt that although all forms of non-violent resistance had their effect, particularly during the first two years of the occupation, it was the active resistance movement which became the focal point of all forms of Danish resistance against the Germans. The active resistance provided the civilian population with encouragement to take up non-violent forms of resistance. It was the combination of both forms of resistance which in the latter years of the occupation did much to undermine the German position in Denmark."

Kommunistiese regimés is tiperend van bevelsmodelle van die burgerlike beskermingsvergestalting weens hulle totalitêre ingesteldheid en gepaardgaande oorheersing en onderdrukking van gemeenskappe. Die voormalige Unie van Sowjet Sosialistiese Republieke was hiervan 'n sprekende voorbeeld. Die voorkoms van weerstand informele burgerlike beskerming is gevolglik hoogs waarskynlik in kommunistiese state. Tog vind Ebert (1967: 194) geen historiese getuieis dat weerstand informele burgerlike beskerming suksesvol was teen kommunistiese oorheersing nie, maar sluit die nuttigheidswaarde daarvan nie uit nie. Met inagneming van wat in die voormalige Unie van Sowjet Sosialistiese Republieke, na peristroika gebeur het, moes weerstand informele burgerlike beskerming tog 'n rol gespeel het. Geen bevestiging kon egter met die skryf van dié tesis, nagevors word nie. Dieselfde aanname kan ten opsigte van weerstand informele burgerlike beskerming gemaak word in Jugoslavia se 1993 burgeroorlog. Ook hiervoor kon geen bewyse verkry word nie.

Die verdelingsbenadering van die krygskunde (tradisionele oorlog), as verskerfde dwaallering van burgerlike beskerming, word teenstellend tot totale generiese burgerlike beskerming deur Hart (1967: 210) gekritiseer wanneer hy dit as "military defence" in onderstaande aanhaling, kritiseer. Hy aanvaar geredelik dat die belang en waarde van burgerlike beskerming nie besef word nie en lewer 'n ernstige pleidooi vir die bestaansreg van burgerlike beskerming as 'n generiese totale konsep.

"To get people to discuss this subject seriously, it is very important to avoid being cloudy or hazy. It is necessary to demonstrate as clearly as possible that this is a workable policy, and that it is more workable than military defence. There is great value in making civilian defence a serious subject of study, and this has not been done nearly enough. Perhaps what are needed more than anything else are detailed studies of particular cases of resistance, concentrating on the lessons which can be drawn from them."

Wanneer Hart (1967: 195) weerstandsbewegings, guerilla oorlogvoering en nie-gewe'ddadige (passiewe) weerstandsbewegings as vorm van burgerlike beskerming oorweeg, ag hy daadwerklike positiewe stappe as onafwendbaar "if you wish for peace prepare for war". Weerstandsbewegings is daarop ingestel om die onderdrukkende (totalitêre) regering omvêr te werp. Na omverwerping behoort die regeringsfunksie ("régime") oor te gaan na die onderdrukte. Daar word soms na die proses as "transarmourment" en/of magsoorname verwys. Weerstand informele burgerlike beskerming, na oornome, transformeer in effek in sy herposisionering na dié van 'n nuwe statutêre formele burgerlike beskerming. Om nie die foute van die ontselde nie-legitieme regering te herhaal nie, behoort die burgerlike beskermingstrategie, aan bepaalde voorvereistes te voldoen. Volgens Roberts (1967: 215) behoort die plaasvervangende burgerlike beskermingstrategie onder andere die volgende vereistes in te sluit. Die vereistes moet met omsigtigheid oorweeg word.

- (a) Burgerlike beskerming behoort ingevolge aanvaarde staatsbeleid bedryf te word, dit wil sê as formele beleid aanvaar te word.
- (b) Burgerlike beskerming behoort afsonderlik van militêre verdediging, selfstandig bedryf te word. (Die bevindinge volgens beredenering in die tesis bevestig sodanige afsonderlikheid).
- (c) Burgerlike beskerming behoort in noue sosiale samehang bedryf te word met die samewerking van alle politieke partye, die pers en vakbonde.

Roberts (1967: 215) vul sy voorvereistes verder aan deur die noodsaak van 'n burgerlike beskermingstrategie aan twee redes te koppel naamlik -

- (a) sonder konkrete voorstelle sal burgerlike beskerming 'n stel abstrakte beginsels wees wat afgeskryf sal word as onprakties; en
- (b) nie-gewapende weerstand verg net soveel strategiese beplanning en rigting as militêre weerstand. Hierdie stelling impliseer burgerlike beskermingverskerwing en kan nie ongekwalifiseerd ondersteun word nie. In sy voorstelle vir 'n plaasvervangende strategie vir formele burgerlike beskerming na oornome deur die weerstandsbeweging, doen Roberts (1967: 217) die volgende aan die hand:
 - (i) In sy buitelandse beleid moet die staat sy onderskrywing van demokrasie bevestig deur besorgdheid te toon vir vrede en vryheid in ander state.

- (ii) Binnelands moet formele burgerlike beskerming beleidsuitvoering van 'n sigbare aard wees sodat aggressie teen die staat on'moedig word.
- (iii) In gedentraliseerde formele burgerlike beskermingstrukture moet openbare betrokkenheid ten gunste van sosiale eensgesindheid nagestreef word. Die ideologie van 'n nasie moet getrou bly aan sy ontstaans- en bestaansreg deur nie parades en herdenkingsdae te negeer nie en 'n openlike bekendstelling van sy interne formele burgerlike beskerming paraatheid aan die buiteland te handhaaf.

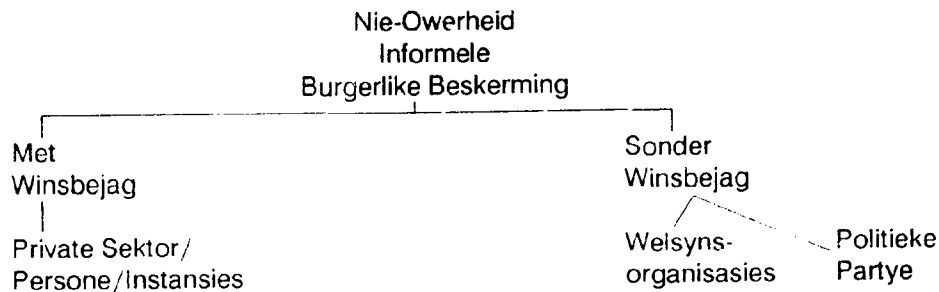
Die algemene teorie van weerstand informele burgerlike beskerming het as motivering en onderbou 'n teenoffensief teen oorheersing en onderdrukking van die mens en/of gemeenskap. Die inhoud en omvang van die oorheersings- en onderdrukkingsbedreiging vereis 'n totale (onverskerfde) spektrum en generiese benadering tot burgerlike beskerming. Die markmodel van burgerlike beskerming is toepaslik veral in die ontstaansfase van weerstand informele burgerlike beskerming. Sodra die weerstand slaag en magsoorname ("transarmourment") vind plaas, herposisioneer die weerstandsbeweging hom as politieke magshaber ("authority") en benoem 'n eie uitvoerende regering (régimé") wat dan die weerstand informele burgerlike beskerming transformeer na statutêr geskepte formele burgerlike beskerming en word bevelsmodel kenmerke geïnduseer. Sou daar weerstandsgroepe teen die nuwe ("régimé"), na oornamte ontstaan, begin die proses van weerstand informele burgerlike beskerming van nuuts af. Die tendens blyk reeds simptome van ontstaan in Suid-Afrika te toon waar die Afrikaner Weerstandsbeweging (AWB), reeds besig is met weerstand informele burgerlike beskerming, in antisympasie tot die ANC magsoorname soos deur die AWB beleef en gevrees.

2.2.2 NIE-OWERHEIDSORGANISASIE'S AS INFORMELE VERGESTALTINGS VAN BURGERLIKE BESKERMING

Afgesien van weerstand informele burgerlike beskerming bestaan daar in effek noodhulp, welsyns- en diverse hulporganisasies wat wêreldwyd hulle self beywer vir die beskerming van burgerlikes. Die Internasionale Rooikruis met sy Suid-Afrikaanse vleuel is seker die bekendste hiervan. Die Suid-Afrikaanse Noodhulpliga as vrywilliger organisasie is jare reeds die privaatsektor se bondgenoot van die statutêre (formele) burgerlike beskerming. Aanvullend tot mediese (noodhulp) organisasies is daar ook welsynsorganisasies wat omsien na 'n wye spektrum burgerlike beskermingsbehoefte. Voornoemde hulporganisasies word uitvoerig betrek as hulpbronne van formele burgerlike beskerming.

In effek funksioneer nie-owerheid informele burgerlike beskerming organisasies met goedkeuring en ondersteuning van die regering-van-die-dag. Ongeag die legitimiteit, graad van demokrasie, outoritarisme of totalitêrisme van die regering-van-die-dag, die nie-owerheid informele burgerlike beskerming bestaan in harmonie en onderwerping aan regulering, met die regering-van-die-dag.

In teenstelling met weerstand informele burgerlike beskerming wat weerstand, as ontstaan en bedryfsmotivering ten grondslag handhaaf, het nie-owerheid informele burgerlike beskerming 'n wins-, dienslewering- en/of gemeenskapsempatie tot grondslag. Nie-owerheid informele burgerlike beskerming word derhalwe in twee breë kategorieë verdeel, organisasies met winsbejag en organisasies sonder winsbejag (figuur 2.2).



FIGUUR 2.2 : SKEMATIESE VOORSTELLING VAN DIE TWEEDELING BINNE INFORMELE BURGERLIKE BESKERMING

2.2.2.1 ORGANISASIES MET WINSBEJAG

Organisasies met winsbejag is daardie vergestaltings van nie-owerheid informele burgerlike beskerming wat die behoeftes ("dit wat nodig is") volgens Maslow se behoeftehiërargie van die mens (staats-stadsburgerlikes) behoed, bewaar, beskut en/of uitbou in ruil vir die ontvangs van 'n teenprestasie byvoorbeeld wins. Sodanige organisasies kom vry algemeen voor in die nywerheid-, diens- en sake-sektore wêreldwyd. Hulle word vry van owerheidsbefondsing gevestig en bedryf en is private regspersone. Statutêre beregtiging en owerheidsteun is wel maatreëls wat hulle bedryf, reguleer en ondersteun, maar word hulle nie-owerheidskarakter onderskei van regeringsuitvoerende instellings ("regimé").

2.2.2.2 ORGANISASIES SONDER WINSBEJAG

Die organisasies sonder winsbejag as vergestaltings van nie-owerheid informele burgerlike beskerming is eweneens nie deel van die regimé nie en het dieselfde behoeftegedrewe ingesteldheid as wat omskryf is ten opsigte van organisasies met winsbejag. Die ontstaan- en bedryfsmotivering van organisasies sonder winsbejag, in teenstelling met hulle winsbejag eweknieë, is mede-menslike empatie, sorg en kollektiewe behoeftebevrediging.

Organisasies sonder winsbejag word weer in twee verdere groeperings verdeel. Die eerste groepering is nie-owerheids welsynsorganisasies wat kragtens die Wet op Fondsinsameling, 1978 (Wet 107 van 1978) as welsynsorganisasies geregistreer is. Hulle verkry vrywillige openbare befondsing en word streng gereguleer in terme van voornoemde wetgewing. Die tweede sonder winsbejag groepering as vergestaltiging van nie-owerheid informele burgerlike beskerming is individue wat kragte saamsnoer om op kollektiewe basis groeperings te vorm ten einde om te sien na hulle gesamentlike behoeftes, soos politieke partye. Hulle befondsing is hoofsaaklik ledegelde en skenkings. Daar is geen klinkklare waterskeiding tussen welsyns- en nie-welsyns organisasies nie en kan betondsing (fondsinsameling) in terme van die fondsinsamelingswet sowel as ledegelde wees. Die gemene kenmerk is egter geen winsbejag.

Ongeag winsbejag of nie-winsbejag, solank nie-owerheidsorganisasies voldoen aan die kriteria van generiese burgerlike beskerming is hulle nie-owerheid informele burgerlike beskermingsinstellings en is hulle saam met weerstand informele burgerlike beskerming en statutêr formele burgerlike beskerming geag deel te wees van die geheel beskermingspektrum van die burgerlike.

2.3 FORMELE BURGERLIKE BESKERMING

Formele burgerlike beskerming het as teoretiese onderbou pluralisme oftewel verteenwoordigende regering. Pluralisme is die historiese kulminasie en moderne vorm van kollektiewe beskerming van die burgerlike. Hierdie beginsel is toegelig in die inleiding en hoofstuk 1 tot die tesis en word as vertrekpunt gebruik.

Aangesien die tesis Suid-Afrika as fokus van toepassing gebruik, sal die algemene teorie van die Suid-Afrikaanse formele burgerlike beskerming ondersoek en beskryf word. Aangesien die uitvoerende regering (regimé) die oorsprong en vertrekpunt is van formele burgerlike beskerming is dit logies dat die segsmanne van die regimé, as gesaghebbende eksponente oor die onderwerp, se kontemporêre uitsprake ontleed behoort te word om die grondslag van die algemene teorie van formele burgerlike beskerming te beskryf. Die kenmerke en beginsels van generiese burgerlike beskerming gebaseer op die semantiek en menslike behoeftebevrediging sal as rigsgoere dien in die ontleding van beskrywing wat vervolgens onderneem word.

2.3.1 DIE SIENING VAN GESAGHEBBENDE EKSPONENTE

'n Goeie vertrekpunt om Suid-Afrikaanse formele burgerlike beskerming te ontleed, as aanknopingspunt vir die Suid-Afrikaanse weergawe by die internasionale toneel, is die aanhaling van Theron. Theron sowel as die skrywers wat vervolgens aangehaal word, se uitsprake word gebaseer op burgerlike beskermingsaktiwiteite kragtens parlementêre wetgewing, Wet op Burgerlike Beskerming, 1977 (Wet 67 van 1977), en verwys derhalwe na formele burgerlike beskermingsaktiwiteite geïnisieer en bedryf deur die uitvoerende regering van Suid-Afrika - regimé, in opdrag van die Staatspresident en Parlement van die Republiek van Suid-Afrika, dit wil sê die "authorities", van Suid-Afrika.

Theron (1989: 2) spreek die burgerlike beskermingsverantwoordelikheid van owerhede aan, wanneer hy die besluit van die Verenigde Nasies aanhaal en 'n vooruitskouing doen van formele burgerlike beskerming op internasionale vlak, vir die dekade wat in 1990 'n aanvang neem:

"The UN being convinced that concerted international action for the reduction of natural disasters over the course of the 1990's would give genuine impetus to a series of concrete measures at the national, regional and international levels, and;

Recognizing that the primary responsibility for defining the general goals and directions of efforts undertaken in the framework of an international decade for natural disaster reduction and for implementing the measures that would result from the activities lies with the Governments of the countries concerned, accordingly the UN decides that the objective of this decade is to reduce through concerted international actions, especially in developing countries, loss of life, property damage and social and economic disruption caused by natural disasters, such as earthquakes, windstorms (cyclones, hurricanes, tornados, typhoons), tidal waves, floods, landslides, volcanic eruptions, wildfires and other calamities of natural origin, such as grasshopper and locust infestations."

Uit Theron se aanhaling blyk die volgende kenmerke as grondliggend tot formele burgerlike beskerming soos gesien deur die "regimé" -

- (a) die verantwoordelikheid setel by die uitvoerende regering - regimé;
- (b) die toepassingsera is oorwegend tydens rampe; en
- (c) daar is 'n fokus op ontwikkelende lande en natuurlike gebeure.

Potgieter (1980: 12) omskryf formele burgerlike beskerming as aktiwiteite gerig op die behandeling en herstel van beseerdes, dakloses en ontwrigte gemeenskaps-infrastrukture en dienste tydens ramptoestande ter normalisering van die situasie binne die gemeenskap. Hy som dit op as 'n voorsorgmaatreël en noodlenigingsaksie teen enige aanslag, waarvan die gevolge rampspoedig kan wees. Potgieter se uitspraak getuig van die verskerfde mutant van generiese burgerlike beskerming kragtens die Suid-Afrikaanse weergawe van formele burgerlike beskerming. Hy beperk burgerlike beskerming tot rampe en 'n beperkende bedreigingspektrum wat nie strook met die omvattende siening van generiese burgerlike beskerming nie.

Muller (1986: 4) beskryf formele burgerlike beskerming as daardie aktiwiteite wat lewe-, liggaams-, eiendoms- en dienstebeskerming sal verseker en waarsonder omstandighede vir die gemeenskap ondraaglik sou wees. Van der Westhuizen (1986: 5) vul Muller se beskrywing aan met die volgende:

"Civil defence is constituted by the non-combatative, combined and co-ordinated organisational effort as an extension of the normal functions of various levels of government, emergency services, volunteer organisations and members of the public in an endeavour to plan for, relieve and arrest the distress caused by a disaster which is of such magnitude that existing services cannot function effectively without support."

Die omvangrykheid waarmee Van der Westhuizen (1986: 5) formele burgerlike beskerming benader, word duidelik wanneer hy die gesamentlike aktiwiteite as multi-dissiplinêr, georganiseerd, gekoördineerd met die regeringstelselstrukture en die insluiting van die publiek (vrywillige hulp) beskryf. Hy kwalifiseer ten slotte sy omskrywing dat hierdie totale mobilisering ("formele burgerlike beskerming") net realiseer wanneer die normale gemeenskapstrukture se vermoëns, tydens 'n ramp ontoereikend is om die vraag na beskerming te ontmoet.

Muller en Van der Westhuizen bevestig die verskerwing van generiese burgerlike beskerming met die toepassing van die formele burgerlike beskermingsvergestalting deurdat die ramp-, tydsoriëntering en beperkte bedreigingspektrum erken word. Burgerlike betrokkenheid (-deelname) is 'n belangrike onderdeel van formele burgerlike beskerming en word ook ondersteun. Deur middel van deelname kan burgerlike gehoorsaamheid en ook erkenning/ondersteuning van die owerheid se formele burgerlike beskermingsprogram geïnduseer word.

Redelinghuys (1989: 34) stel die doelstellings van burgerlike beskerming kort en kragtig deur die bepalings van artikel 3(1) van die Wet op Burgerlike Beskerming, 1977 (Wet Nr. 67 van 1977) aan te haal en burgerlike beskerming te tipeer as: beskerming van persone of goed; verlening van bystand; en bekamping van burgerlike ontwrigting tydens en/of na die ontstaan van 'n ramp. Saamgelees met artikel 3(1) van voornoemde Wet, baken Redelinghuys net daardie gedeelte van generiese burgerlike beskermingspektrum, volgens aard en tyd, af wat die regimé kragtens statuut uitvoer en erken. Die mutante verskerwing van generiese burgerlike beskerming, met die toepassing van formele burgerlike beskerming, kom sterk na vore vanweë die suiwer ramp, toepassing en 'n nie-deurlopende toepassing nie. Burgerlike betrokkenheid word statutêr geïnduseer en bly derhalwe 'n komponent van formele burgerlike beskerming, dit vind nie weens spontane gemeenskaps (burgerlike) wil plaas nie. Om tydens rampe effektief die gemeenskap te kan betrek, is formele burgerlike beskermingsbeplanning en organisering, in voor-ramp periodes noodsaaklik. Vir daardie rede word publieke deelname beklemtoon in formele burgerlike beskerming.

Die daadwerklike gedwonge segmentering en fragmentering van die generiese burgerlike beskermingspektrum, soos gestel in die Wet op Burgerlike Beskerming, 1977 (Wet 67 van 1977), word prominent beklemtoon deur voormelde skrywers. Die rede hiervoor is algemeen in die praktyk bekend, naamlik om formele burgerlike beskerming meer geredelik aanvaarbaar te maak vir die breë publiek deur dit te distansieer van polisie- en weermag betrokkenheid. Aanvullend hiertoe word die nie-rassige inslag van formele burgerlike beskerming beklemtoon. Suid-Afrika, volgens sy apartheidsbeleid, word dikwels getipeer as 'n "garnisoen" en diskriminerende staat. Is die nie-militêre, nie-polisiëring en nie-rassige verklarings dalk kognitiewe dissonansie van die regimé gerig op burgerlike gehoorsaamheid indusering? Die vraag dwing noodwendig na die voorgrond, inaggenome die oppone-rende interaksie tussen die Suid-Afrikaanse weerstand informele burgerlike beskermingsvergestaltings van onder andere die ANC en PAC teenoor die formele vergestaltung van burgerlike beskerming kragtens parlementêre wette.

Tog word samewerking - oftewel integrering, van formele burgerlike beskermings-aktiwiteite met die nie-owerheid informele burgerlike beskermingspektrum wel deeglik deur die regimé besef. Dit is die waarneming en oortuiging van die skrywer dat, om hierdie integrering in die hand te werk, veral die Gesamentlike Koördineringsmeganisme (GKM), as opvolgweergawe van die Nasionale Veiligheidsbestuursstelsel (NVBS) gepropageer word as die werksvlak vir sodanige integrering. Die afskeiding van formele burgerlike beskerming van die generiese burgerlike beskermingspektrum word derhalwe op bykans koverte wyse via die GKM weer by die totale generiese burgerlike beskermingspektrum ingetrek. Die Handleiding: Gesamentlike Koördineringsmeganisme word by die tesis aangeheg as Bylaag A. Die koverte aard van die stelsel word deur die opdrag "vertroulik", op die voorblad, bevestig. Jacobs en Meyer soos hieronder aangehaal gee erkenning aan die voornoemde koverte koppelingsfundering.

Jacobs (1990: 6) omskryf formele burgerlike beskerming as "'n strategiese aksie wat deur die owerheid en gemeenskap gesamentlik onderneem word om die gevolge van 'n ramp te bekamp kragtens die Wet op Burgerlike Beskerming, 1977, (Wet 67 van 1977)." Jacobs onderskryf derhalwe Van der Westhuizen se siening ten gunste van 'n gemeenskapsparaatheidsgrondslag wat gewapende optrede uitsluit. Daarbenewens voeg Jacobs (1990: 6) wedersydse hulpverlening tussen die gewapende magte en formele burgerlike beskerming tot gemeenskapsparaatheid toe. Jacobs (1990:6) som die integrerings-, koördinerings- en mobiliseringsrol van plaaslike owerhede op as 'n formele burgerlike beskermingstaak ten gunste van beskerming van burgerlikes wanneer hy skryf: "formele burgerlike beskerming kan met reg daarom die noodbestuurskomponent van die plaaslike owerheid genoem word wat in abnormale omstandighede normaliteit wil bevorder." Hierdeur identifiseer hy die plaaslike owerheid as die bestuurskomponent (leier) van die gemeenskap se formele burgerlike beskermingsaksie en die herstel van die ontwrigting na die normale (status quo), as 'n formele burgerlike beskermingsdoelstelling.

Meyer (1987: 1) bevestig Jacobs se plaaslike owerheidsbestuursrol en wys daarop dat die noodbestuur van formele burgerlike beskerming eiesoortige eise meebring. Hy bevestig verder dat die aksie nie-rassig as 'n gemeenskapsdiens bedryf word en kan staatmaak op die ondersteuning van die Suid-Afrikaanse Polisie. Wat betref die skakeling tussen die Suid-Afrikaanse Polisie en plaaslike owerhede as bestuursentrepeneur van formele burgerlike beskerming, identifiseer hy die voormalige Nasionale Bestuurstelsel as koördineringsmeganisme soos geskep en bedryf deur die voormalige Staatsveiligheidsraad, as die vlak van skakeling en integrering. Die integreringsrol wat Meyer (1987: 1) aan die voormalige Nasionale Bestuurstelsel toeken, kom sterk na vore wanneer hy skryf:

"Civil defence and the S.A. Police are both components of the National Management System. Both are orientated towards emergency management and action. Together with other governmental partners they complement each other in their planning and they finally make a large contribution to the total preparedness of all the people in this country."

2.3.2 EIENSKAPPE VAN FORMELE BURGERLIKE BESKERMING

Kragtens kenmerke geïdentifiseer tot dusver, aan die hand van uitsprake gemaak deur eksponente van formele burgerlike beskerming in Suid-Afrika, is die volgende eienskappe tipesend van die algemene teorie van formele burgerlike beskerming -

- (a) formele burgerlike beskerming is 'n owerheids ("regimé") funksie;
- (b) ingestel op beskerming van lewe, eiendom en gemeenskapsorde;
- (c) 'n nie-gewapende beskermingsaktiwiteit;
- (d) 'n omvattende drie-vlak uitvoerende regeringspoging, met aanvulling van die publiek;
- (e) 'n strategie vir beskerming tydens uitsonderlike bedreigings (rampe) wanneer die normale beskermingstrukture se vermoë ontgereikend is;
- (f) die nood-/rampbestuursverantwoordelikheid van plaaslike owerhede; en
- (g) 'n rolspeler binne die Gesamentlike Koördineringsmeganisme (GKM).

Dit is nodig om op hierdie stadium bepaalde aspekte in perspektief te plaas ten opsigte van formele burgerlike beskermingstoepassing in Suid-Afrika:

- (a) Die tradisionele oorlog en kernoorlog formele burgerlike bedreigingsmotivering vir die totstandbrenging van formele burgerlike beskerming het 'n oorlogsaggressie as onderbou geopenbaar.
- (b) Die uitbreiding van die oorlogsaggressie fundering na natuur- en mensgemaakte rampe is 'n evolusionêre ontwikkeling wat amptelik deur die Verenigde Nasies erken is in sy besluit soos aangehaal deur Theron.

Formele burgerlike beskerming soos aangetref in Suid-Afrika verteenwoordig slegs 'n gedeelte van die totale generiese burgerlike beskermingspektrum.

2.4 BURGERLIKE BESKERMINGSPERSPEKTIEWE

Volgens die beskrywings tot dusver, kan burgerlike beskerming, afgesien van die modelle en vergestaltings reeds beskryf, ingedeel word volgens vier perspektiewe naamlik -

- (i) die kultuur historiese perspektief;
- (ii) die oorlogsperspektief;
- (iii) die natuur- en mensgemaakte ramperspektief;
- (iv) die semanties-generiese perspektief; en
- (v) die menslike behoeftegedrewe perspektief.

Voor genoemde perspektiewe toon volgens die beskrywings 'n bykans evolusionêre patroon. Dié patroon van ontwikkeling word de novo voorgestel ter verklarings van ontwikkelingseras en perspektiewe en word vervolgens afsonderlik beskryf.

2.4.1 DIE KULTUUR-HISTORIESE PERSPEKTIEF

Volgens die kultuur-historiese perspektief is die oudste beskermingsgroeperings die familie, feudalisme en stadstate. Die meer kontemporêre groeperings is formele-, nie-owerheid informele- en weerstand informele vergestaltings van burgerlike beskerming. Kragtens die kultuur-historiese perspektief is die verskynsel burgerlike beskerming bykans deur 'n evolusionêre proses tot stand ge'ring. Dit moet ook aanvaar word dat selfs die kontemporêre vergestaltings van burgerlike beskerming volgens aard en omvang slegs 'n ekwifinale status handhaaf. Afhangende van omgewingsveranderlikes sal die vergestaltings in ewewig (ekwilibrium) met die bedreigingsomgewing bly, wat nie 'n status van finaliteit toelaat nie. Nalating van die omgewing-balans-handhawing sal volgens die proses van entropie, aanleiding gee tot die verdwyning van vergestaltings. Die grondslag van die kultuur-historiese perspektief is evolusionêre groei en aanpassing volgens heersende algemene gemeenskapskultuur- en bedreigingskenmerke binne die omgewing. Die kultuur-historiese perspektief neig sterk tot 'n tradisionele markmodel benadering en informele vergestaltung. Sodra formalisering op 'n toenemende basis intree, sal bevelsmodel kenmerke ingebou word - veral wanneer regeringsvorming plaasvind.

2.4.2 DIE OORLOGSPERSPEKTIEF

Veral die Eerste- en Tweede Wêreldoorloë het die mens laat beseef dat die militêre soldaat se krygsoffensief nie net gemik word teen die vyand se krygstuig en soldate nie, maar toenemend gerig word op die burgerlike. Die semantiek tipeer dan ook die "burgerlike" in teenstelling met die "soldaat" (Odendaal: 123). Volgens dié perspektief word aanvaar dat die krygskonsep voorsiening maak vir onder andere soldate beskerming, maar dat 'n aanvullende meganisme geskep moet word vir die beskerming van die burgerlike. Dié skepping het aanleiding gegee tot die ontstaan van burgerlike beskerming. Konvensionele oorlogvoering is grotendeels vervang met terreur-, onrus- en weerstandsbewegings. Dié klemverskuiwing het min effek gehad op die aard en karakter van die oorlogsperspektief burgerlike beskerming. Die aanslae van terreur en onrus is wel ondervang in die bedreigingsidentifisering van veral formele beskerming met die voorsiening vir noodtoestande. Daar kan nie gesaghebbend die afleiding gemaak word dat die oorlogsperspektief vervang is met 'n terreurperspektief nie. Die feit dat konvensionele oorlog tydgenootlik, as 'n lae waarskynlikheid en negeerbaar aanvaar word, illustreer die uitgediende bestaansreg van die oorlogsperspektief. Die onderbou tot die oorlogsperspektief, vir burgerlike beskerming is vyandelike aanslagafwering teen die "burgerlike bevolking" in teenstelling met die "militêre bevolking", volgens die teenstellende betekenis van "soldaat" en "burgerlike".

2.4.3 DIE NATUUR- EN MENSGEMAakte RAMPERSPEKTIEF

Die natuur sorg vir 'n diversiteit van gebeurlikhede wat die mens en sy besittings bedreig. Dié gebeurlikhede kom vry algemeen voor in die vorm van oorstromings, storms, plaas en droogtes. Daarbenewens hou die moderne samelewing eweneens gebeurlikhede in wat die mens en sy eiendom bedreig. Dié gebeurlikhede kom vry algemeen voor in die vorm van vervoer-, kern-, chemiese- en algemene nywerheidsongelukke asook armoede, snelle verstedeliking en gemeenskapswantoestande. Aanslae in die vorm van stakings, gyselaaraanhoudings, terreur, informele vestigings (plakkerkampe) en resessies kan ook onder mensgemaakte rampe en noodtoestande ingereken word. Die natuur- en mensgemaakte rampperspektief verteenwoordig dan ook die nuutste ontwikkeling tot veral kontemporêre formele burgerlike beskerming. Die ontstaan van organisasies soos UNDRO ("United Nations Disaster Relief Organisation") en SADRA ("South African Disaster Relief Organisation") in die 1990's is sprekende bewyse hiervan. Die onderbou tot die natuur- en mensgemaakte rampperspektief is ramplening en -versagting ("disaster mitigation").

2.4.4 DIE SEMANTIES-GENERIESE PERSPEKTIEF

Die taalkundige betekenis wat geheg word aan die taaluitinge "burgerlike" en "beskerming" dek 'n wyer toepassingsveld as wat beoog word met die oorlogs-, natuur- en mensgemaakte rampperspektiewe soos omskryf in 2.4.2 en 2.4.3. Die kultuur-historiese perspektief, soos beskryf in paragraaf 2.4.1, asook die behoeftegedrewe perspektief, wat in paragraaf 2.4.5 beskryf word, beantwoord tot 'n groot mate aan die semanties-generiese perspektief. Weens die semantiese verwarring wat ontstaan met die tipering van fragmente van burgerlike beskerming as "burgerlike beskerming", bestaan daar 'n behoefte aan opklaring van die betekenis burgerlike beskerming. Die semanties-generiese perspektief het as onderbou ware kennis gebaseer op die semantiek en genetiek.

2.4.5 DIE MENSLIKE BEHOEFTEGEDREWE PERSPEKTIEF

Met die semanties-generiese perspektief as basis en vertrekpunt en die burgerlike (mens) as onderwerp-fokus, is die menslike behoeftegedrewe perspektief die normatiewe neologisme in die vakgebied burgerlike beskerming. Volgens die omvattendheid van burgerlike beskerming kragtens die semanties-generiese- en menslike behoeftegedrewe perspektiewe, het burgerlike beskerming die potensiaal om te ontwikkel in 'n wetenskap van formaat. Die menslike behoeftegedrewe perspektief aanvaar as onderbou dat burgerlike beskerming plaasvind alleenlik indien die mens se behoeftes bevredig word. Met sodanige onderbou is die menslike behoeftegedrewe perspektief by implikasie 'n markmodel benadering tot burgerlike beskerming wat selfs in geval van formalisering tot 'n regeringsfunksie steeds sy markkarakter kan behou op voorwaarde dat behoeftegedrewendheid behou word.

2.5 SAMEVATTING

'n Semantiese ontleding van die konsep burgerlike beskerming dui daarop dat burgerlike beskerming die behoeding-, bewaring-, uitbouing- en/of terugwinning van die stad- en staatsburgerlike, as individu en gemeenskap, se reg tot behoeftebevrediging is. Menslike behoeftes gebaseer op Maslow se menslike behoeftehiërargie verwys na dit wat nodig is om die mens en samelewing te beskerm. Kenmerke kragtens die semantiese- en behoeftebevredigingsontleding word as onderbou tot generiese burgerlike beskerming aanvaar.

Weerstand informele burgerlike beskerming word as die suiwerste en oudste vergestaltung van generiese burgerlike beskerming geïdentifiseer. Die grondslag van weerstand informele burgerlike beskerming is 'n weerstand by die mens teen onderdrukking, onderwerping en oorheersing. Weerstand informele burgerlike beskerming as vergestaltung van generiese burgerlike beskerming sal, in opstand, bly voortbestaan tot tyd en wyl die oorheersing opgehef is. By opheffing van die onderdrukkende politieke mag, sal magsbesit vanaf die oorheersende mag (regimé) oorgaan ("transarmourment") op die weerstandsbeweging. Die weerstandsbeweging herposisioneer homself dan tot die politieke oppergesag ("authorities"). As politieke gesag skep die voormalige weerstandsbeweging 'n nuwe plaasvervangende uitvoerende owerheidsgesag (regimé) en formaliseer derhalwe die weerstand informele- na 'n statutêre formele burgerlike beskermingsvergestaltung. Weerstand informele burgerlike beskerming handhaaf in voorkoms, omvang en intensiteit 'n direkte eweredige verwantskap met die teenwoordigheid van 'n totalitêre regeringsbestel binne enige staat. Ander weerstandsbewegings kan na magsoorname ("transarmourment") teen die nuut gevormde regering in opstand kom. Sodanige weerstand sal realiseer indien die persepsie by 'n bepaalde gemeenskapsgroepering posvat dat die regering outoritêr en oorheersend, ten opsigte van eie groepsbelange, regeer.

Nie-owerheid informele burgerlike beskerming is 'n onsuiver- verskerfde vergestaltung van generiese burgerlike beskerming. Twee onderskeidende tipes word geïdentifiseer naamlik nie-owerheid informele burgerlike beskerming met winsbejag (sakesektor) en nie-owerheid informele burgerlike beskerming sonder winsbejag (welsyns en sosiale organisasies). Eersgenoemde se bestaansmotivering is materiële wins terwyl laasgenoemde medemenslike empatie is. Nie-owerheid informele burgerlike beskerming bestaan funksioneel ondersteunend en in harmonie met die regering-van-die-dag en word deur laasgenoemde gereguleer en selfs gesteun.

Nie-owerheid informele burgerlike beskerming handhaaf 'n relatief neutrale en bykans apolitiese verwantskap met die ander twee vergestaltings van burgerlike beskerming. Afhangende van watter nie-owerheid informele vergestaltling se bestaansmotivering, wins en medemenslike empatie, die beste gekomplimenteer word sal nie-owerheid informele burgerlike beskerming funksioneel ondersteunend met weerstand- en formele burgerlike beskerming in interaksie tree. Die interaksie kan, afhangende van die voordeligheid daarvan, wissel van apaties tot intensief.

Formele burgerlike beskerming wêreldwyd is statutêr geskepte owerheidsinstellings as 'n verskerfde en onsuier vergestaltling van generiese burgerlike beskerming. Alhoewel al die teoretiese kenmerke van generiese burgerlike beskerming binne die totale regering-van-die-dag se politieke-, uitvoerende-, administratiewe- en operasionele instellings en prosesse voorkom, selekteer regerings slegs 'n beperkte beskerming sub-spektrum wat dan bekend staan as "burgerlike beskerming". Formele burgerlike beskerming verteenwoordig ook die grofste dwalinge en mutante van generiese burgerlike beskerming. Hoe meer gesofistikeerd en gedepartementaliseerd die owerheidsektor is, hoe groter kan die verskerwing en mutasies voorkom. Formele burgerlike beskerming word ook geredelik as 'n magsbehoud meganisme deur regerende owerhede gebruik ten gunste van die owerheidsorde en status quo.

Die algemene teorie tot burgerlike beskerming kan geredelik ontleen tot die kategorisering van burgerlike beskerming in vyf perspektiewe, te wete die -

- kultuur-historiese perspektief;
- oorlogsperspektief;
- natuur- en mensgemaakte ramperspektief;
- generies-semantiese perspektief;
- menslike behoeftegedrewe perspektief.

Dié perspektiewe openbaar bepaalde kenmerke as onderbou wat sinvol benut kan word om die aard van generiese burgerlike beskerming omskrywend en uitsluitend te kan toelig.

Die grondliggende kenmerke van die algemene teorie tot generiese burgerlike beskerming is vas en onveranderlik. Die toepassing daarvan deur gebruikers, hetsy vir weerstands-, status quo, wins- of mede-menslike behoeftes, kan subjektief wees ten gunste van eie doelstellings wat aanleiding kan gee tot ongeldige en onvolledige mutante van die ware betekenis van generiese burgerlike beskerming. Die oplossing vir die mutante dilemma lê moontlik daarin dat gepaste benamings gevind word om sodanige mutante van burgerlike beskerming optimaal omvattend en uitsluitend, ten opsigte van ware kennis (generies korrek), te kan benaam en definieer. Alleenlik wanneer dáárin geslaag word, sal die verwarring opgeklar kan word.

In die volgende hoofstuk word burgerlike beskerming vergestaltings in Suid-Afrika beskryf en verklaar.

HOOFSTUK 3 : BURGERLIKE BESKERMING IN SUID-AFRIKA

3.0 INLEIDING

Die drie vergestaltings van generiese burgerlike beskerming te wete weerstand informele-, nie-owerheid informele- en formele burgerlike beskerming kom vry algemeen voor binne Suid-Afrika. Aan die hand van die algemene teorie tot die drie vergestaltings van burgerlike beskerming sal elke vergestaltling afsonderlik beskryf word.

In die eerste plek sal die weerstand informele burgerlike beskerming vergestaltling omskryf word. Die weerstand informele burgerlike beskermingsbewegings waarop gekonsentreer sal word, is daardie inisiatiewe, soos dié van die African National Congress (ANC), wat uit weerstand teen die sogenaamde apartheidsregering, oorheersing in Suid-Afrika, sedert 1948 gerealiseer het. Daar is ook duidelike tekens van "nuwe" weerstand informele burgerlike beskermingsinisiatiewe wat met die skryf van dié tesis na vore tree. Bewegings soos die Afrikaner Weerstandsbeweging (AWB) ontstaan eweneens uit vrees vir oorheersing deur huidige (1993) weerstandsbewegings (ANC) sou hulle slaag in 'n magsoorname. Die magsbalans tussen maghebbers (regimé) en sogenaamde onderdrukte in opstand (weerstand), is 'n intrinsieke proses wat die interverwantskap tussen weerstand informele burgerlike beskerming en formele burgerlike beskerming ten grondslag lê. Hierdie magsbalans en proses sal ook nagevors en beskryf word.

Tweedens sal 'n oorsigtelike beskrywing gedoen word van nie-owerheid informele burgerlike beskerming in die vorm van organisasies met - en sonder winsbejag. Oorsigtelik omdat hierdie vergestaltling van burgerlike beskerming alom teenwoordig is en sal bly ongeag die bestaan, omvang en intensiteit van weerstand informele- en formele burgerlike beskerming. 'n Aspek wat wel beskryf sal word, is tot watter mate die bestaan en toename in omvang en intensiteit van nie-owerheid informele burgerlike beskerming bydra tot 'n afname in owerheidsingryping, bevordering van openbare keuse/prioriteit en die privatisering van formele burgerlike beskerming ten gunste van die markmodel benadering.

Derdens sal informele burgerlike beskerming beskryf word aan die hand van statuêre- sowel as aanverwante dokumentasie. Dié burgerlike beskermingsvergestaltling sal ook aan die hand van bestaande institusionele strukture beskryf word. Die beskrywing van funksionele en beheermaatreëls van formele burgerlike beskerming sal die beskrywing afsluit. Laastens sal 'n analise van formele burgerlike beskerming in Suid-Afrika onderneem word aan die hand van 'n model gebaseer op die sisteem-teorie.

3.1 INFORMELE BURGERLIKE BESKERMING

Die beskrywing van weerstandsbewegings as weerstand informele burgerlike beskerming word eerstens gedoen.

3.1.1 WEERSTAND INFORMELE BURGERLIKE BESKERMING

Weerstand informele burgerlike beskerming het as motivering en onderbou weerstand teen onderdrukking. Die totstandkoming van die 1948 Nasionale Party Regering het die sogenaamde apartheidbeleidsera vir Suid-Afrika ingelei. Die uitsluiting van swartmense uit die politieke proses wat reeds voor 1948 'n realiteit van Suid-Afrika was, is herbevestig en is ook die kleurling stemgeregtigdes se name van die nasionale kieserslys verwyder. Dit het die Suid-Afrikaanse gemeenskap verdeel in buite- en binne-parlementêre groeperings. Vir die buite-parlementêre groepering was die Suid-Afrikaanse Regering (authorities en regimé) sonder legitimiteit. Dit wil sê daardie regering "authorities" en "regimé" wat die owerheidsektor vir Suid-Afrika vestig en bedryf, was nie erken deur die buite-parlementêre groepering as 'n regering met legitimiteit nie. Hierdie toedrag van sake is deur die buite-parlementêre groepering beleef as onderdrukking en het aanleiding gegee tot die ontstaan van weerstands- en bevrydingsbewegings.

Töttemeyer (1989: 2) skryf die volgende oor legitimiteit en gesag:

"To be publically acceptable and functional, local government and administration need legitimacy. Legitimacy as a normative concept refers to the positive response of the public to the moral basis of government. This response, in turn, depends on a number of factors such as the viability and credibility of local government, how representative it is, and its fairness, equality, sensitivity and accountability."

Alhoewel hier spesifiek na plaaslike regering verwys word, geld die beginsels universeel vir die totale regering. Töttemeyer (1989: 3) bring legitimiteit en die Suid-Afrikaanse regeringsgesag in verband wanneer hy die volgende verklaring en stelling maak:

"Authority is that form of power which is based upon the acceptance of the power holder's right to command by those who are commanded. It refers to legitimate power therefore. The legitimacy of authority is ultimately a matter of belief in the rightfulness of the institutional system through which power is allocated and authority exercised as well as perceptions regarding the rightfulness of the exerciser's incumbency in authoritative positions and of the commands themselves. It is in this area where the essence of South Africa's crisis lies. The present socio-political and socio-economic order lacks credibility in the eyes of the country's black majority. As a result, the suspicion prevails that the existing order, even in its adapted content and form, will exacerbate, rather than contain, the conflicts which threaten the stability of the South African society."

Tötemeyer (1989: 3) stel dit dat Suid-Afrika se regering te make het met 'n legitiemiteitskrisis wat aanleiding gee tot sosio-politieke konflik. Die swart bevolking binne die Republiek van Suid-Afrika as buite-parlementêre groepe misken die legitiemiteit van die regering en oefen sy reg tot die beskerming van burgerlikes uit as weerstand teen die Republiek van Suid-Afrika se regimé, die sogenaamde apartheidsregering (Moorcroft 1990: 341). Die passiewe en aktiewe weerstand van die African National Congress (ANC) in die Republiek van Suid-Afrika (Moorcroft 1990: 341) is by uitstek een van die vergestaltungen van weerstand informele burgerlike beskerming wat uit weerstand teen onderdrukking ontstaan het.

Ebert (1967: 255) skryf oor "The South African Struggle of the 1950's" dat die ANC se stryd om bevryding van totalitêre oorheersing nie slaag nie omdat dit onderdruk word deur "sheer force and violence". Ebert (1967: 257) bly egter oortuig van die voortgesette weerstand teen oorheersing deur stille verset wanneer hy aanmoedig tot "work without co-operation" en "Everyone should remain at his job until physically removed". Wanneer 'n persepsie by 'n bepaalde gemeenskap binne die bevolking bestaan dat hulle in effek onder beleg staan van 'n nie-legitieme regimé, sal hulle in weerstand teen die regimé opstaan.

Ebert (1967: 258) haal die Den Haagse Konvensie IV van 1907 aan as motivering vir die probleem. "Territory is considered occupied when it is actually placed under the authority of the hostile army. The occupation extends only to the territory where such authority has been established and can be exercised." Volgens hierdie aanhaling bespeur Ebert 'n dispariteit ten opsigte van regeringsgehoorsaamheid wanneer hy sê: "Because international law is, at any rate from the point of view of civilian defence, very unsatisfactory, it is very important to establish a national legal foundation for resistance." Ebert (1967: 265) bestudeer burgerlike beskerming vanuit 'n weerstandsperspektief en erken die noodsaak vir 'n goed georganiseerde weerstand informele burgerlike beskermingstruktuur. Vanweë die "ondergrondse" bedryf daarvan en die "onsigbaarheid" wat dit soms moet handhaaf onder die oë van die onderdrukker, is konkrete struktuurskepping 'n probleem. Hy sien dan ook die "owerheid" en "ministerie", wat weerstand informele burgerlike beskerming sal beheer, as 'n "government in exile". So was die African National Congress 'n verbanne organisasie (Humphries 1989: 105). Die struktuur wat Ebert (1967: 271) voorstel, is soortgelyk aan die wat Spender (1945: 19) omskryf ten opsigte van die formele burgerlike beskermingstrukture van Brittanje met die onderskeid dat die verantwoordelike politieke oppergesag ("authorities") in ballingskap of volgens eie keuse buitelandse kan wees.

Verskeie uitvoerende beamptes van die African National Congress (ANC) in ballingskap het die ANC administrasie uit die buiteland onderneem. Lede van die ANC is binnelands gewerf en buitelandse opgelei in stedelike terreurmetodes. Na opleiding is die opgeleides getaak en binnelands ontplooi om deel te hê aan die ANC weerstandsbeweging. Volgens die ANC persepsie is die regimé van die Republiek van Suid-Afrika 'n "illegitimate occupying authority" soos beskryf en ondersteun deur Tötemeyer (1989: 3).

Legitimiteit van die "occupying authority" kan 'n netelige persepsie wees - veral ten opsigte van die Suid-Afrikaanse totale bevolking wanneer die formele owerheidsbedryfde burgerlike beskerming ondersoek word. Burgerlike Beskerming gebaseer op weerstand teen 'n totalitêre regering het as grondliggende motivering politieke ongelykhede en selfs uitsluiting (Moorcroft 1990: 469). Die ANC aanhanger sien beskermingsinisiatiewe van die Republiek van Suid-Afrika regimé as 'n bedreiging wat geneutraliseer en teengewerk moet word.

Daarteenoor is die Republiek van Suid-Afrika regimé, vir daardie deel van die Suid-Afrikaanse bevolking wat oor stemreg beskik en pro-regering is, 'n legitieme regimé. Weerstand informele burgerlike beskermingstrukture van die ANC kan vir binne-parlementêre groepe en Suid-Afrikaanse formele burgerlike beskerming 'n bedreiging wees. Binne-parlementêre groepe kan dan die formele burgerlike beskerming van die Republiek van Suid-Afrika regimé ondersteun ten einde die weerstands-informele (ANC) burgerlike beskermingsinisiatiewe te neutraliseer en teen te werk. Om die ANC persepsie te illustreer, word die volgende aanhalings relatief volledig gedoen:

Cecil Ngocokovane (1989: 1) beskou die politieke ongelykheid as onregverdigbaar wanneer hy dit soos volg opsom: "One fifth of the population of South Africa is White. Whites own 87% of the land. They control 90% of the country's economic resources, and they hold virtually all of its political power. Can power and wealth alone explain how this minority has continued to dominate the country's overwhelming black majority under an institutional arrangement that has come to be known since 1948 as Apartheid? No such differences in power and wealth must themselves be justified just, as the systematic dominance of one race by another". Ngocokovane (1989: 3) ervaar die "totalitêre regering" van die Republiek van Suid-Afrika regimé (sogenaamde apartheidsregering) - as "burgerlike bedreiging" van die swart bevolking (sonder politieke regte). Ongeag die koverde inisiatiewe wat mag dui op burgerlike gehoorsaamheidsafdwinging en koöptering van die ANC en ander weerstandsbeweging lede tot die Republiek van Suid-Afrika regimé, bly die Republiek van Suid-Afrika regimé onaanvaarbaar en nie-legitiem vir die weerstandsbewegings soos die ANC. Ngocokovane (1989: 2) spreek die burgerlike gehoorsaamheidsinisiatief aan en bevestig die magsbehoud motivering van die regimé met die volgende:

"Hence Apartheid as an ideology served two interdependent functions, namely, the maintenance of the status quo of which supremacy on the one hand, and the implementation of social change in South African on the other. For blacks the latter became change for the worse. Although whites benefited from the first function, blacks have been victims of both functions." Ngocokovane haal Regher aan om die onbillike behandeling van swartes kragtens apartheidswetgewing toe te lig waar hy dit stel: "Having denied blacks the right to parliamentary opposition, the government set about eliminating lawful forms of extra-parliamentary dissent and out-lawing all efforts to promote radical social and political change."

Ngcokovane (1989: 137) som sy eie stellings op na die legitimiteit van die Republiek van Suid-Afrika regimé met die volgende:

"The analysis shown that the Apartheid regime is not a legitimate government because the constitutional order has continued to exclude from the main political process more than three-quarters of the South African population. But, the greater majority of white South Africans accept Apartheid." Die oplossing wat Ngcokovane (1989: 229) vir die onderdrukte swart bevolking van Suid-Afrika sien, stem ooreen met Roberts se siening van ("civilian protection") burgerlike beskerming (soos beskryf in hoofstuk 2) wanneer hy die opsies en strategieë vir sosiale verandering opsom:

"The question to be raised is: Is it really in their self-interest to continue supporting the Apartheid regime which is beginning to die? It is inevitable that the black majority will ultimately come to power in South Africa."

Met hierdie aanhaling van Ngcokovane kan afgelei word dat hy glo dat die ANC weerstand informele burgerlike beskerming sal slaag en dat die bedreiging in die vorm van Republiek van Suid-Afrika regimé oorheersing uitgeskakel sal word. Die sogenaamde Rubicon toespraak van die Republiek van Suid-Afrika Staatspresident F.W. de Klerk en die vestiging van die Congress for a Democratic South Africa (CODESA II), laat Ngcokovani na 'n waarsêer lyk wat voormelde aanhalings as professioneel uitgespreek het. Binne- en buite-parlementêre belangegroepe word by CODESA II geïnkorporeer vir die uitskakeling van alle diskriminerende apartheidsbeleidsmaatreëls en die samestelling van 'n legitieme regimé.

Die buite-parlementêre belangegroepe in Suid-Afrika het uiteenlopende forums gevorm om die nie-stemgeregtigde burgerlike te beskerm teen die bedreigings, wat die Republiek van Suid-Afrika nie-legitieme regimé, vir hulle ingehou het. Die ANC was maar een hiervan. Hierby kan gevoeg word die:

- (a) Pan African Congress (PAC).
- (b) Voormalige United Democratic Front (UDF).
- (c) Congress of South African Students (COSAS).
- (d) Congress of South African Trade Unions (COSATU).
- (e) Azanian Peoples Union (AZAPO) en verskeie ander.

Weerstand informele burgerlike beskerming is 'n realiteit in Suid-Afrika. Sonder twyfel is die voornoemde vergestaltungen van weerstand informele burgerlike beskerming besig om te slaag om daardie burgerlikes wat lede is van sodanige weerstandsbewegings te beskerm teen oorheersing ten einde die doelstellings van generiese burgerlike beskerming te realiseer.

Met die vordering wat CODESA II (Congress for a Democratic South Africa) maak om 'n interim regering voor die einde van 1993 ingestel te kry en 'n nasionale verkiesing uit te roep vir alle stemgeregtigde burgerlikes in Suid-Afrika is tekenend van die sukses en bestaan van weerstand informele burgerlike beskerming. Codesa is 'n onderhandelingsforum wat binne- en buite-parlementêre groeperings, op 'n verteenwoordigende basis, inkorporeer. Daar sal waarskynlik nie 'n totale magsoorname ("transarmourment") plaasvind nie en is daar 'n algemene tendens en wil om magsdeling as oplossing te aanvaar. Ongeag wat die uitkoms sal wees, weerstand informele burgerlike beskerming se komponente (politieke figure, die ANC se Mkhonto Isizwe, PAC en APLA) sal deel moet word van die Suid-Afrikaanse owerheidsstrukture. Wanneer en indien die proses so realiseer word die geïnkorporeerde weerstands informele komponente getransformeer na formele burgerlike beskermingskomponente en vervul hulle status as weerstand informele burgerlike beskermingskomponente.

Sou voornoemde proses 'n werklikheid word, ontstaan 'n nuwe regeringsbestel vir Suid-Afrika. Die buite-parlementêre weerstandsbeweging word deel van die binne-parlementêre "authorities", parlement en kabinet, en skep 'n nuwe regimé, uitvoerende regeringsinstellings. Dié nuwe formele burgerlike beskerming kan 'n bedreiging vir bepaalde belangegroepes soos die Afrikaner Weerstandsbeweging en die Afrikaner Volksfront (AVF) inhou. Uit vrees onder die AWB/AVF, waar genoemde en beleefde oorheersing van wit Suid-Afrikaners (voormalige binne-parlementêre groepe), sal weerstand informele burgerlike beskermingsinisiatiewe weer herleef. Hierdie verskynsel en vergestaltung is reeds kragtens tydgenootlike uitsprake vry algemeen waarneembaar.

Daar is derhalwe binne Suid-Afrika 'n magspel wat homself openbaar in die interaksie tussen weerstand informele en formele burgerlike beskerming. Binne die magspel proses is rolspelers besig om "plekke" (vergestaltings) te ruil. Die teenwoordigheid van outoratsisme (oorheersing) gee aanleiding tot dié magspel en reguleer in effek die intensiteit daarvan. Hoe sterker die inslag van demokrasie hoe groter die kans dat die "regimé" as legitiem aanvaar sal word en hoe skraler die kans dat weerstand informele burgerlike beskerming sal realiseer. Tydens die skrywe van dié tesis is weerstand informele burgerlike beskerming 'n realiteit en die uitskakeling daarvan met 'n demokraties verkose legitieme regering, 'n droom wat amper utopies blyk te wees.

3.1.2 NIE-OWERHEID INFORMELE BURGERLIKE BESKERMING

Nie-owerheid informele burgerlike beskermingsvergestaltings kom as winsbejag organisasies vry algemeen in Suid-Afrika voor. Die groter voorbeelde hiervan is die Anglo-Americans, Pick 'n Pays en Rupert Internasionaal. Die kleiner weergawe kan wissel van die supermark op die hoek tot die skoenwinkel en restaurant in die sakesentrum. Hierdie instellings is ingestel op die lewering van menslik behoeftebevredigende dienste en produkte teen 'n vergoeding. Hulle bestaan is gebaseer op winsbejag. Hierdie vergestaltings is gebaseer op 'n markmodel benadering en sal net toetree tot burgerlike beskermingsdoelstellings as dit winsgewend gedoen kan word.

Nie-winsbejag, nie-owerheid informele burgerlike beskermingsvergestaltings ontstaan en bestaan volgens mede-menslike empatie en dienslewering as grondslag. Geen wins is te maak nie, net diens word deurlopend aan die gemeenskap gelewer met die klem op nood- en rampgebeurtenisse. Organisasies wat veral aangewese is op skenkings en fondsinsameling is die S.A. Rooikruis, S.A. Noodhulp, St. Johns en Meals on Wheels. Hulle registreer as welsynsorganisasies en word streng ingevolge wetgewing gereguleer aangesien hulle met openbare befondsing werk.

Nie-owerheid informele burgerlike beskerming kan ontstaan wanneer daar 'n persepsie by die gemeenskap bestaan dat bestaande burgerlike beskerming voorsiening (formeel en weerstand informeel) ontoereikend of oneffektief is. 'n Voorbeeld van sodanige organisasies het so onlangs as die begin van 1993 ontstaan onder die benaming "South African Disaster Relief Agency (SADRA)" (Dokument - Proposal for the Establishment of S.A.D.R.A. - P.O. Box 358, Johannesburg, 2000, South Africa - telephone (011)337-6170, Teletax 337-8966").

S.A.D.R.A. volgens voornoemde dokument is 'n nie-owerheids en nie-winsbejag organisasie wat rampe en die effek daarvan op die Suid-Afrikaanse samelewing as sy besigheidsdoelstelling het. Daar bestaan geen twyfel nie dat S.A.D.R.A. doelstellings ooreenstem met dié van formele- en weerstand informele burgerlike beskerming in Suid-Afrika. S.A.D.R.A. en ander nie-owerheid informele burgerlike beskermingsstrukture - veral waar hulle werksaamhede nie geïntegreerd plaasvind saam met die formele owerheidsburgerlike beskermingsstrukture is belangrik. Die ontstaan en bedryf van nie-owerheid burgerlike beskerming as plaasvervanger ter uitskakeling van 'n nie-legitieme/oneffektiewe owerheidsstruktuur, dui op 'n toestand van dis-funksionaliteit.

Die topbestuur van S.A.D.R.A. is nou verbonde aan die African National Congress en kan geredelik aanvaar word dat SADRA as parallel, teenvoeter en plaasvervanger van formele burgerlike beskerming tot stand gebring is. Tog is die affiliasie toeval-lik en is SADRA volgens aard en doelstelling 'n nie-owerheid informele burgerlike beskermingsvergestalting.

Die Nasionale Vredessekretariaat is 'n informele nie-owerheidsorganisasie om vrede en versoening te bestuur binne Suid-Afrika. Tydens 'n streeksvergadering van die Burgerlike Beskermingsvereniging van Suid-Afrika (Hoofkantoor, Sinoville, Pretoria), het die Wes-Kaapse Sekretariaat van die Gesamentlike Koördineringsmeganisme (GKM) te kenne gegee dat die Nasionale Vredessekretariaat die enigste forum in Suid-Afrika is wat daarin slaag om buite-parlementêre rolspelers, op plaaslike vlak, te betrek by koördineringsvergaderings vir vrede en versoening in Suid-Afrika.

Die GKM is 'n owerheids-koördinerende bestuursmeganisme. Die Nasionale Vredessekretariaat, alhoewel ondersteun deur die regimé, is 'n nie-owerheid informele burgerlike beskermingsorganisasie volgens doelstelling. SADRA is 'n nie-owerheid informele burgerlike beskermingsorganisasie met bande binne die ANC topbestuur. SADRA se formele burgerlike beskermingseweknie is die burgerlike beskermingsstrukture geskep kragtens die Wet op Burgerlike Beskerming, 1977 (Wet 67 van 1977). SADRA en die Nasionale Vredessekretariaat het in 1993 ontstaan terwyl die weerstandstryd en Codesa II op die spits gedryf word. Is die effektiwiteit van formele burgerlike beskerming 'n oorsaaklikheidsfaktor en motivering vir SADRA en die Nasionale Vredessekretariaat? Dié vraag sal aangespreek word in die effektiwiteitsevaluering tot die tesis.

3.2 FORMELE BURGERLIKE BESKERMING

Formele burgerlike beskerming het as onderbou die politieke wil van die regerende party van die dag. In Suid-Afrika is hierdie politieke wil vasgelê in statute. Soos reeds in die beskrywing van die algemene teorie van formele burgerlike beskerming verteenwoordig hiêrdie statute net 'n verskerwing van generiese burgerlike beskerming. In die eerste instansie word openbare beleidsdokumentasie ontleed ten einde formele burgerlike beskerming in Suid-Afrika te beskryf.

3.2.1 FORMELE BURGERLIKE BESKERMING KRAGTENS POLITIEKE BELEID (WETTE EN ORDONNANSIES)

Die Republiek van Suid-Afrika regimé soos vele wêreldmoondhede, stel sy politieke doelstellings in die vorm van wette. Burgerlike beskerming is sodanige doelstellings vervat in die beleidsdokument - Wet op Burgerlike Beskerming, 1977 (Wet 67 van 1977).

Formele openbare burgerlike beskermingsbeleid is staatsdoelstellings wat deur die owerheid bekend gestel word (Cloete 1986: 57). Beleid is doelgerig en word afge- stuur op aanwysers vir -

- (a) wat met burgerlike beskerming beoog word (doelstelling);
- (b) hoe daar te werk gegaan sal word (metode);
- (c) wie daarvoor verantwoordelik sal wees (verantwoordelikheid);
- (d) waarmee gehandel sal word (hulpmiddele);
- (e) wanneer gehandel sal word (tydigheid); en
- (f) ten gunste van wie sal die resultate wees (toedeling).

3.2.1.1 BELEIDSVLAKKE

Cloete (1986: 70) klassifiseer beleid onder die volgende vier kategorieë:

(a) Politieke beleid

Wetgewing en ordonnansies (politieke beleid) is die produkte van rigsgoere wat deur politici neergelê word. Politieke beleid is die besluite van die bewindhebbende politieke party, koalisie of plaaslike owerheidsraad (Cloete 1986: 72). Beleid is egter grootliks 'n waardekwessie en daarom moet, aanvullend tot beleid ag geslaan word op die waardenorme/faktore vanuit die publieke administratiewe milieu (Thornhill 1979: 10). Hierdie waarde-faktore word deur Thornhill vermeld as -

- (i) religieuse waardes;
- (ii) politieke waardes;
- (iii) administratiefregtelike waardes; en

- (iv) ander (byvoorbeeld personeelgedragskodes). Die owerheidsamptenaar en politici sal tydens die beplanningsproses, as herhalende inklusiewe beplanningsmetode, deurlopend op hierdie waarde faktore moet ag slaan.

Dit is ook 'n aanvaarde feit dat, alhoewel beplanning vir beleidbepaling die werksveld van die politici is en die uitvoerende vlak die van die amptenaar is, daar tog 'n oorvleueling tussen die twee velde is. Dié oorvleueling veroorsaak dat die amptenaar 'n rol in politieke beleidbepaling speel (Cloete 1986: 64). Daar is reeds melding gemaak met die beskrywing van die Nasionale (Formele) Burgerlike Beskermingskomitee (NBBK), dat die regimê se adviseurs in die vorm van amptenare in effek 'n belangrike rol speel as kwasi-beleidsbepalers, wat voornoemde oorvleueling bevestig.

(b) Uitvoerende beleid

Uitvoerende beleid is die vorm waarin die uitvoerende instellings, soos die Kabinet, plaaslike owerhede-bestuurskomitees, Administrateur-in-Uitvoerende-Komitee en streeksdiensteraad politieke beleid giet sodat dit prakties uitgevoer kan word (Cloete 1986: 71). In die Republiek van Suid-Afrika word die uitvoerende beleid vir die voorsiening en instandhouding van burgerlike beskermingsdienste onder andere saamgevat in die Burgerlike Beskermingsregulasies kragtens die Wet op Burgerlike Beskerming, 1977 (Wet 67 van 1977) en provinsiale Ordonnansie op Burgerlike Beskerming, 1977 (Ordonnansie 8 van 1977 (Kaapprovinsie)). Elke provinsie beskik oor afsonderlike ordonnansies op burgerlike beskerming wat onderling verskil. Die uitvoerende beleidsvlak is veral die "oorvleuelingsarea" waar politieke figure aansluit by die hoof uitvoerende amptenare om te beplan vir die uitvoering van politieke beleid (Cloete 1986: 72). Die uitsprake met betrekking tot die integrering van burgerlike beskerming by die radionetwerk van militêre area radionetwerke (MARNET), in grensgebiede (R.S.A. SATEKG 1982: 1) en die betrokkenheid van formele burgerlike beskerming by die voormalige Nasionale Bestuursstelsel (Republiek van Suid-Afrika - NBS Stelsel 1979: 9) wat ten tyde van die skryf van hierdie tesis bekend staan as die Gesamentlike Koördineringsmeganisme (GKM) is ook sprekende voorbeelde hiervan. Bylaes A en B is as voorbeelde by die tesis aangeheg (GKM en SATEKG). Die politikus en hoofamptenaar sal derhalwe by die beplanning van uitvoerende beleid "skouer aan skouer" werk. Beleidsdokumentasie in die vorm van gedragskodes, handleidings en direkteiewe dien as voorskrifte ten opsigte van die uitvoering van beleid en word geformuleer deur die amptenaar.

(c) Administratiewe beleid

Administratiewe beleid verteenwoordig beleide wat binne die grense van die bevoegdhede van die funksionele personeel verantwoordelik vir burgerlike beskerming val. Administratiewe beleid sal onder meer besluite vervat oor waar en wanneer daar met uitvoering 'n begin gemaak moet word. Dit is op dié vlak waar die praktiese uitvoerbaarheid van politieke- en uitvoerende beleid getoets word. Kompromisse met die werklikheid mag op hierdie beleidsvlak nodig wees om praktiese gestalte aan die uitvoerende beleid te kan gee. Die rede hiervoor kan wees dat die teorie van uitvoerende beleid nie haalbaar is in die praktyk tydens administratiewe ontplooiing nie. Administratiewe beleid vir die voorsiening en instandhouding van formele burgerlike beskermingsdienste word gewoonlik in briewe, omsendbriewe en mondelinge mededelings deur gemagtigde personeel uiteengesit. Bylaag C is 'n voorbeeld van 'n administratiewe beleidsdokument (provinsiale omsendbrief). Die administratiewe beleidsvlak volg as derde fase op die politieke en uitvoerende vlak. Die betrokkenheid van politieke figure word grotendeels uitgefaseer op hierdie vlak aangesien daar beplan word vir die praktiese implementeringstappe om die verklaarde uitvoerende beleid te verwesenlik (Cloete 1986: 76). Die tipiese beplanningsmaatreëls wat op die administratiewe vlak geneem sal word is -

- (i) evalueringsprosedurebeleidbepaling vir formele burgerlike beskerming korpsse;
- (ii) die formaat van advies en leiding deur provinsiale formele burgerlike beskerming skakelbeampies aan formele burgerlike beskerming korpsse;
- (iii) die samestelling van die formele burgerlike beskermingbestuur.

Daar is talryke voorbeelde van administratiewe beleidbepaling wat kan wissel van gebiedstudie-evaluerings tot die bemerkingsbeleid en logistieke steun vir formele burgerlike beskerming rampenliging (Republiek van Suid-Afrika - Burgerlike Beskerming Handleiding 1979: 1).

(d) Operasionele beleid

Operasionele beleid is tot die binnekring van 'n uitvoerende instelling beperk en bestaan uit die prosedures en metodes waarvolgens die werk in 'n bepaalde instelling verrig moet word (Cloete 1986: 75). Die prosedures en metodes wat deur plaaslike owerhede gevolg word om korpslede vir diens op te roep en om onderlinge kommunikasie binne beheerkamers te verseker, is voorbeelde van die operasionele beleid wat vir formele burgerlike beskermingsdienste bepaal word. Sinvolle operasionele formele burgerlike beskermingsbeleid is nodig om te verseker dat politieke, uitvoerende en administratiewe beleide effektief uitgevoer kan word.

Operasionele beleid ten opsigte van burgerlike beskerming kan pro-aktief en reaktief ten opsigte van 'n rampgebeurtenis wees (Republiek van Suid-Afrika - Burgerlike Beskerming Handleiding 1979). Operasionele beleid in pro-aktiewe verband verwys na die tipiese "voor"-aktiewe (ramp) operasionele beleid, byvoorbeeld die beplanning van formele burgerlike beskerming skoolnoodplanne. Pro-aktiewe formele burgerlike beskerming operasionele beleid is derhalwe dag tot dag operasies ter skepping van 'n formele burgerlike beskerming paraatheidstoestand (Republiek van Suid-Afrika Burgerlike Beskerming Handleiding 1979).

Operasionele beleid verwys na prosedures tydens werklike rampe, byvoorbeeld 'n gebeurlikheid by 'n skool wanneer die skoolnoodplanprosedures ten uitvoer gebring word. Operasionele beleid is derhalwe optredes tydens rampe/ramptoestande en/of noodtoestande ter beveiliging van lewens en eiendom en ter bekamping van burgerlike ontwigting (Republiek van Suid-Afrika - Burgerlike Beskerming Handleiding 1979). Die beplanningshandelinge op die operasionele beleidsvlak word in burgerlike beskermingsverband hoofsaaklik deur die burgerlike beskermingsfunksionarisse (beamptes), op die drie uitvoerende vlakke van regering onderneem.

3.2.1.2 INSTITUSIONELE ONTLEDING VAN BURGERLIKE BESKERMINGSBELEID

(a) Die Grondwet Verwantskap

Die Grondwet van die Republiek van Suid-Afrika, 1983 (Wet 110 van 1983) met die uitsondering van twee artikels, kan volgens Verloren van Themaat (1967: 2) soos enige ander wet van die parlement gewysig word en beskik oor geen "hoër" gesag teenoor ander wetgewing nie. Tog word die grondwet van 'n land allerweë aanvaar as basis van 'n land se staatsregtelike bestel en vertrekpunt van formele wetgewing. In die aanhef tot die Grondwet word gekonstateer dat die wetgewer bewus en oortuig is van die noodsaaklikheid om:

"..... die onskendbaarheid en vryheid van ons land te beveilig

- die wet en orde daarin te handhaaf,
- die geluk en die geestelike en stoflike welvaart van almal te bevorder". Die "ons" in die aanhaling moet gekwalifiseerd vertolk word bedoelende die "authorities" as die binne-parlementêre groepering.

Hierdie behoefte aan beveiliging is reeds beredeneer met die verklaring van die teorie van burgerlike beskerming. Soos die basiese spektrum van beskerming van die burgerlike die grondslag en regverdiging vir enige burgerlike beskermingsaksie vorm, so vorm die Grondwet met sy grondliggende motivering die grondslag vir enige daaropvolgende wetgewing. In dié verband ook formele burgerlike beskerming wetgewing. Die aanhef tot die toepaslike sentrale en provinsiale wetgewing is dan ook "..... om bevoegdhede te verleen" ter bereiking van die formele burgerlike beskerming doelstellings (lewens- en eiendomsbeveiliging/bekamping van burgerlike ontwigting). Formele burgerlike beskerming wetgewing kan derhalwe nie in isolasie oorweeg word nie, maar moet in primêre verwantskap met die Grondwet gesien word.

(b) Verdediging- en Veiligheidswetgewing Verwantskap

Artikel 3 van die Wet op Burgerlike Beskerming, 1977 (Wet 67 van 1977) reël 'n verwantskap tussen formele burgerlike beskermingsbeleid, die Wet op Openbare Veiligheid, 1953 (Wet 3 van 1953) en die Verdedigingswet, 1957 (Wet 44 van 1957) waar burgerlike beskerming wetgewing, in geval van botsende bepalinge, 'n ondergeskikte status handhaaf teenoor die ander twee wette.

Weens die omvattende en multi-dissiplinêre aard van burgerlike beskerming, handhaaf dié vakgebied intrinsieke raakvlakke met bykans die volle spektrum van parlementêre wetgewing.

(c) Internasionale Beleidsverwantskap

Internasionale formele burgerlike beskermingsbeleid het 'n prominente rol gespeel in die ontstaan en ontwikkeling van formele burgerlike beskermingsbeleid in die Republiek van Suid-Afrika. Die vrywillige aard van formele burgerlike beskerming in die Republiek van Suid-Afrika het sy oorsprong in artikel 63 van die Vierde Geneefse Konvensie van 1949 (Van der Westhuizen 1986: 3). Daarbenewens was internasionale formele burgerlike beskermingsbeleid die voorloper en mentor van vroeë Suid-Afrika burgerlike beskerming.

3.2.1.3 BELEIDFORMULERINGSLEGGAME EN PROSEDURES

Die enigste twee regeringsvlakke wat politieke beleid formuleer, is die parlement op sentrale regeringsvlak en die plaaslike owerheidsraad op plaaslike vlak. Uitvoerende beleidformulering daarenteen word op die drie uitvoerende vlakke van regering, te wete die sentrale, provinsiale/streeks- en plaaslike regeringsvlakke, geformuleer.

(a) Sentrale Regering

(i) Parlementêr

Kragtens die Grondwet van die Republiek van Suid-Afrika, 1983 (Wet 110 van 1983) is die Staatspresident en Parlement die soewereine wetgewende gesag in en vir die Republiek van Suid-Afrika. Kragtens die Wet op Burgerlike Beskerming, 1977 (Wet 67 van 1977), is die bevoegdheid om ordonnansies oor die voorsiening en instandhouding van formele burgerlike beskermingsdienste te maak aan die voormalige Provinsiale Rade opgedra. Provinsiale Rade is met ingang 1 Julie 1986 afgeskaf en is hierdie funksie sedertdien gesentraliseer by die Parlement en die Departement Plaaslike Regering en Nasionale Behuising (Wet op Afskaffing van Ontwikkelingsliggame, 1986 (Wet 75 van 1986)).

Die Wet op Burgerlike Beskerming, 1977 (Wet 67 van 1977), vorm die grondslag van formele burgerlike beskerming in Suid-Afrika. Die uitvoerende regeringsgesag is, ten opsigte van sy formele burgerlike beskermingsmaatreëls, gebonde aan die regulering soos in dié Wet vervat.

(ii) Die Nasionale Burgerlike Beskermingskomitee (NBBK)

Die Nasionale Burgerlike Beskermingskomitee is die voortsettingsliggaam van die Direktoraat Burgerlike Beskerming. Voornoemde Direktoraat is deur die Minister van Verdediging kragtens artikel 6 van die Wet op Burgerlike Beskerming, 1977 (Wet 67 van 1977), saamgestel. Met die demilitarisering van burgerlike beskerming is die Direktoraat afgeskaf en vervang met die Nasionale Burgerlike Beskermingskomitee (NBBK). Bevoegdhede van die voormalige Direktoraat is deur die destydse Departement Staatkundige Ontwikkeling en Beplanning, wat oor die jare herbenaam is en tans bekend staan as die Departement van Plaaslike Regering en Nasionale Behuising, oorgeneem.

Die Nasionale Burgerlike Beskermingskomitee (NBBK) vorm die sentrale gesagsliggaam vir die oorhoofse administrasie van formele burgerlike beskerming en word later in die tesis volledig beskryf.

(iii) Diverse Nasionale Liggame

Daar is 'n verskeidenheid nasionale liggame en instansies wat tot 'n mindere mate 'n effek het op formele burgerlike beskermingsbeleid. Voorbeelde van sulke instansies is die Verenigde Munisipale Bestuur (VMB), Instituut van Stadsklerke (ISK), noodhulporganisasies (S.A. Noodhulpliga, S.A. Rooikruis, St. Johns), S.A. Brandweer-, Verkeer- en 'n magdom ander institute waarby plaaslike owerheidsreëse en formele burgerlike beskerming 'n belang het. Die effek wat genoemde instansies op formele burgerlike beskerming kan hê is byvoorbeeld dat die S.A. Noodhulpliga op nasionale vlak sy lede aanmoedig om by formele burgerlike beskerming aan te sluit of dat die S.A. Brandweerinstituut 'n gestandaardiseerde formele burgerlike beskerming brandbestrydingskursus ontwikkel.

Dié liggame kan in die nie-owerheid informele sektor sowel as die owerheidsektor fungeer. Volgens die algemene teorie van generiese burgerlike beskerming vorm dié liggame deel van die totale burgerlike beskermingspektrum. Die verskerfde aard van formele burgerlike beskerming veroorsaak egter dat die instansies voornoem 'n perifere beleidsinvloed op formele burgerlike beskermingsbeleid uitoefen.

(b) Provinsiale owerheid

Kragtens die Wet op Provinsiale Regering, 1986 (Wet 69 van 1986), word beheer oor die werksaamhede van plaaslike owerhede aan die Provinsiale Administrateurs-in-Uitvoerende-Komitees toevertrou. Provinsiale owerhede verkry hulle formele burgerlike beskermingsbevoegdheede kragtens artikel 3 van die Wet op Burgerlike Beskerming, 1977 (Wet 67 van 1977). Kragtens dié bevoegdheede het voormalige Provinsiale Rade in 1977 ordonnansies op formele burgerlike beskerming geformuleer wat in 1993 steeds van krag bly. Bevoegdheede, kragtens voornoemde ordonnansies, word verleen aan die Administrateurs-in-Uitvoerende-Komitees om die werksaamhede van plaaslike owerhede met betrekking tot formele burgerlike beskerming te reguleer. Koördinerings tussen die vier provinsies word op Nasionale Burgerlike Beskermingskomitee (NBBK) vlak gedoen kragtens uitvoerende beleidsriglyne, reeds toegelig in (a)(ii) (NBBK).

Die provinsiale owerhede het na die ontbinding van Provinsiale Rade kragtens die Wet op Afskaffing van Ontwikkelingsliggame, 1986 (Wet 75 van 1986), sy wetgewende bevoegdheede as politieke liggaam verloor. Tans word slegs uitvoerende beleid, sogenaamde onsuier of omnibus wetgewing, deur provinsiale owerhede onderneem. Die wysigings van die 1977 ordonnansies en regulasies soos deur die voormalige Provinsiale Rade gepromulgeer, is slegs inkrementeel. Dié wysigings het nie in pas gebly met veranderinge binne die owerheids- en makro-omgewings nie wat waarskynlik primêr staan tot die probleemstelling vervat in hoofstuk 4 tot die tesis.

(c) Plaaslike Regering

Daar is in die Republiek van Suid-Afrika twee soorte plaaslike owerheidsrade, te wete algemene sake (Streeksdiensterade) en eie sake plaaslike owerhede (munisipaliteite) wat ingevolge die bestaande wetgewing daarvoor verantwoordelik is vir die voorsiening en instandhouding van formele burgerlike beskermingsdienste op die plaaslike owerheidsvlak.

(i) Streeksdiensterade

Die Wet op Streeksdiensterade, 1985 (Wet 109 van 1985) is die resultaat van 'n evolusionêre proses wat plaaslike owerheidswese ingrypend affekteer. Binne die konsep van streeksdiensterade identifiseer die Administrateur-in-Uitvoerende-Komitee watter funksie of gedeelte van funksies deur streeksdiensterade hanteer kan word. Formele burgerlike beskerming is 'n moontlike funksie wat geïdentifiseer kan word. Die ontwikkeling van Streeksdiensterade kan 'n revolusionêre effek op formele burgerlike beskerming hê. Kragtens artikel 4(1)(b) van die Wet op Streeksdiensterade, 1985 (Wet 109 van 1985) is alle wette van toepassing op plaaslike owerhede binne die Streeksdiensteraad gebied, mutatis mutandis van toepassing op die streeksdiensteraad. Die streeksdiensteraad het derhalwe geen belemmering om formele burgerlike beskermingsdienste te lewer soos wat dit tans deur plaaslike owerhede gelewer word nie met dien verstande dat formele burgerlike beskerming as 'n streeksdiens verklaar word. Skrywer is bewus van streeksdiensterade in die Kalahari, Oos-Transvaal, Noord-Transvaal, Oos-Kaap en die Wes-Rand wat reeds formele burgerlike beskerming as

'n streeksdienstefunksie aanvaar het en derhalwe formele burgerlike beskerming verstreek het. Hierdie tendens dui op 'n verstrekking van formele burgerlike beskerming wat die uitvoerende verantwoordelikheid van plaaslike owerhede sedert 1977 kan uitskakel. Die verstrekking is egter 'n onlangse tendens en kan veralgemenings op hierdie stadium prematuur wees. Ingevolge artikel 5 van die Wet op Streeksdiensterade, 1985 (Wet 109 van 1985) sal die ingesetenes van die streeksdiensteraadgebied verplig wees om van die streeksdiensteraad se formele burgerlike beskermingsdiens gebruik te maak wanneer formele burgerlike beskerming as 'n streeksdiens verklaar is.

Raadslede van streeksdiensterade is nie demokraties verkose as raadslede vir die streeksdiensteraadgebied nie, maar in effek benoemde lede kragtens artikel 6 van die Wet op Streeksdiensterade, 1985 (Wet 109 van 1985), deur plaaslike liggame binne die streeksdiensteraadgebied. Selfs buite-parlementêre groepe is verteenwoordig op die raad. Die benoemde aard van die raad dra egter nie by tot die opklaring van die owerheidslegitimitetskrisis in Suid-Afrika nie.

(ii) Munisipale Rade

Kragtens die lasgewings gedien op alle plaaslike owerheidsrade, binne die Republiek van Suid-Afrika (byvoorbeeld, Kaapprovinsie Omsendbrief LG/PG/7/1979, lêer AAO/130 van 15 Maart 1979), is plaaslike owerhede wetlik verantwoordelik om formele burgerlike beskerming binne hulle gebiede van jurisdiksie te bedryf. Munisipaliteite is as plaaslike besture ingestel kragtens artikel 6 van Bylae 1 tot die Grondwet van die Republiek van Suid-Afrika, 1983 (Wet 110 van 1983). Daar moet op gelet word dat streeksdiensterade as die sogenaamde "algemene sake" plaaslike besture ook kragtens voornoemde artikel 6 ingestel is. Die Kaapprovinsie se voormalige afdelingsrade, wat dieselfde status as munisipale rade gehad het, het soos alle munisipale rade dieselfde burgerlike beskermingslasgewings in 1979, ontvang. Die afdelingsrade se lasgewings is kragtens artikel 3 van die Wet op die Afskaffing van Ontwikkelingsliggame, 1986 (Wet 75 van 1986), aan streeksdiensterade in die Kaapprovinsie oorgedra, as primêre lasgewings, soos munisipaliteite. Die bedryf van formele burgerlike beskerming kragtens hierdie oorname was nie 'n suiwer streeksdiensteraad "algemene saak" nie, maar in effek 'n "eie saak" wat bykans op agentskapsbasis deur die streeksdiensteraad ten opsigte van die ou afdelingsraadgebied bedryf is. Algemene en eie sake word gereguleer kragtens artikels 14 en 15 van die Grondwet van die Republiek van Suid-Afrika, 1983 (Wet 110 van 1983). Die opdra van formele burgerlike beskerming aan streeksdiensterade kragtens artikel 5 van die Wet op Streeksdiensterade, 1985 (Wet 109 van 1985), moet nie verwar word met die oorname van voormalige afdelingsrade se formele burgerlike beskermingsfunksies nie. Voornoemde artikel ten opsigte van formele burgerlike beskerming dui op die verstrekking van formele burgerlike beskerming as 'n "algemene saak". Daarteenoor verteenwoordig die afdelingsraad, oorgeneemde streeksdiensteraad formele burgerlike beskerming, 'n "eie saak" formele burgerlike beskerming wat kragtens administrateurslasgewing, in terme van die Ordonnansie op Burgerlike Beskerming, 1977 (Ordonnansie 8 van 1977 - Kaapprovinsie), bedryf word.

Munisipale rade bedryf formele burgerlike beskerming as 'n eie saak in terme van voornoemde lasgewings. Afdelingsraad, oorgeneemde formele burgerlike beskerming bly steeds 'n "eie saak" ten opsigte van slegs voormalige afdelingsraadgebiede. Artikel 5 verklaarde burgerlike beskerming streeksfunksie kragtens die Wet op Streeksdiensterade, 1985 (Wet 109 van 1985) is 'n algemene saak. Burgerlike beskerming in die Kaapprovinsie, by streeksdiensterade, kan derhalwe 'n dualistiese grondslag hê, primêr administrateurslasgewing en sekondêr 'n algemene burgerlike beskermingstaak.

Die onderskeidenis "algemene - eie saak" teenstellende aard van formele burgerlike beskerming kan verwarrend voorkom. Die gekombineerde en tweeledige effek wat die Grondwet van die Republiek van Suid-Afrika, 1983 (Wet 110 van 1983), artikels 14 en 15, die Wet op Afskaffing van Ontwikkelingsliggame, 1986 (Wet 75 van 1986) asook die Administrateur-in-Uitvoerende-Komitee lasgewings kragtens die Ordonnansie op Burgerlike Beskerming, 1977 (Ordonnansie 3 van 1977 - Kaapprovinsie) op formele burgerlike beskerming uitoefen, behoort in noue samehang met insig ontleed te word ten einde grondige begrip te vestig aangaande die grondslag van die bedryf van burgerlike beskerming deur 'n betrokke streeksdiensteraad en munisipale raad binne die onderskeie provinsies.

(iii) Buite-Stedelike Gebiede in die Transvaal, Natal en Oranje-Vrystaat se Plaaslike Besture

Die Vrystaat, Natal en Transvaal het nie volwaardige landelike plaaslike owerheidsliggame soos die voormalige afdelingsrade van die Kaapprovinsie gehad nie. Om voorsiening te maak vir die provinsies Vrystaat, Transvaal en Natal se buite-stedelike gebiede, maak hierdie provinsies se ordonnansies voorsiening dat 'n plaaslike bestuur vir die doelstellings van formele burgerlike beskerming gestig kan word en deur die betrokke provinsie se Administrateur-in-Uitvoerende-Komitee as sulks bekragtig kan word. Dié plaaslike owerheid bestuursinstelling en proses is gedetailleerd omskryf in hoofstuk 4 tot die Handleiding vir die Beplanning en Organisering van Burgerlike Beskerming in die Republiek van Suid-Afrika, 1979, uitgevaardig deur die destydse Kantoor van die Eerste Minister. Vir die doel van formele burgerlike beskerming in dié betrokke buite-stedelike gebiede is die Hoof van Burgerlike Beskerming, soos aangestel deur die Administrateur-in-Uitvoerende-Komitee, die plaaslike bestuursliggaam en rolspeler in formele burgerlike beskerming beleidbepaling ten opsigte van sy gebied van jurisdiksie.

(iv) Plaaslike Regering vir Indiër-, Kleurling- en Swartgemeenskappe

Wat Indiër- en Kleurlinggemeenskappe landwyd betref, berus die verantwoordelikheid vir formele burgerlike beskerming by die betrokke blanke plaaslike regering binne wie se gebied die Indiër/Kleurling-gemeenskap gevestig is. Swart dorpe egter, was voor 1 Julie 1986 die verantwoordelikheid van voormalige Ontwikkelingsrade en na 1 Julie 1986 met die afskaffing van Ontwikkelingsrade kragtens die bepalings van die Wet op die Afskaffing van Ontwikkelingsliggame, 1986 (Wet 75 van 1986), die verantwoordelikheid van provinsiale owerhede. Kragtens resente ontwikkelings op staatkundige vlak is aanduidings dat toekomstige plaaslike regeringsrade veelrassig kan wees. Codesa II (Congress for a Democratic South Africa) het in hierdie verband reeds vordering gemaak wat kan bydra tot die legitimisering van plaaslike regering. Die voorwaarde sal natuurlik wees, 'n demokratiese verkiesing van plaaslike regering met insluiting van die huidige-buite-parlementêre groepe van die ingesetenes van die plaaslike regeringsgebied.

3.2.1.4 POLITIEKE BELEIDSDOKUMENTE (SUIWER WETGEWING) WAARKRAGTENS FORMELE BURGERLIKE BESKERMING GEREĞULEER WORD

Die beleidsdokumente wat onder hierdie opskrif beskryf word, is statute wat bedoel word binne die kader van politieke (oorspronklike) beleid. Aangesien die mandaat vir die bestaan van formele burgerlike beskerming in die statute vasgelê is, word die dokumente relatief gedetailleerd beskryf en verklaar.

(a) Die Wet op Burgerlike Beskerming, 1977 (Wet 67 van 1977)

Die Wet op Burgerlike Beskerming, 1977, is op 26 Mei 1977 kragtens Staatskoerant Kennisgewing 5555 afgekondig. Die doelstelling van die wet word duidelik weerspieël in die aanhef "om aan provinsiale rade die bevoegdheid te verleen om ordonnansies te maak betreffende burgerlike beskerming in 'n nood- of ramptoestand; en om vir bykomstige aangeleenthede voorsiening te maak." Die aanhaling verwys na provinsiale rade as voormalige provinsiale rade wat wel verkose liggame was. Dié Wet is in effek nie gemaak vir die finale plaaslike owerheid uitvoerders van burgerlike beskerming nie. Die hoofdoelmerk van dié Wet is om 'n bevoegdheidsraamwerk daar te stel ten einde grondvlakbeplanning vir formele burgerlike beskerming te kan induseer. Die gedagte is dat provinsiale wetgewing die betrokkenheid van plaaslike regering sal reël. Dít is gedoen kragtens provinsiale ordonnansies gepromulgeer in 1977 deur die voormalige provinsiale rade.

Die Wet is derhalwe die owerheidsgesagsbestel wat die onderlinge gesags-verhouding tussen sentrale en provinsiale liggame en instellings reël. Dit is noodsaaklik om die agtergrond en die milieu waarbinne formele burgerlike beskerming bedryf word, te verstaan en daarom moet die gees en die oogmerke van dié Wet, ook verstaan word. Die vorige Wet op Burgerlike Beskerming, 1966 (Wet 39 van 1966), is juis herroep omdat daarin geen voorsiening gemaak was vir die statutêre betrokkenheid van provinsiale- en plaaslike regering nie. Reeds so vroeg as die toepassing van die Nasionale Nood-regulasies, Nrs. 36 en 37 van 1940, was dit bekend dat die taak van plaaslike owerhede onafskeidbaar is van die doelstellings van formele burgerlike beskerming (Van der Westhuizen 1986: 3). Plaaslike- en provinsiale regeringbetrokkenheid het eers met die Wet op Burgerlike Beskerming, 1977 (Wet 67 van 1977) wetskrag verkry deurdat plaaslike- en provinsiale owerhede formeel verantwoordelik verklaar is vir die uitvoering van formele burgerlike beskerming kragtens parlementêre wetgewing en provinsiale ordonnansies. Die hooftrekke en doelstellings van die Wet word vervolgens oorsigtelik behandel.

(i) **Woordomsrywings van die Wet op Burgerlike Beskerming, 1977 (Wet 67 van 1977)**

Formele burgerlike beskerming gee slegs onder ramptoestande, noodtoestande en rampe uitvoering aan die strategieëbepaling in die vorm van taktiese optredes. Vir dié rede was dit vir die wetgewer nodig om in die woordomskrywing "rampe", "ramptoestande" en "noodtoestande" te omskryf. Sodanige toestande word gekenmerk deur 'n vraag na beskerming, wat die vermoë van die normale toestande, formele en informele beskermingsstrukture oorskry en sodoende noodmaatreëls noodsaak. Dit is alleenlik onder hierdie omstandighede wat die aangestelde beamptes hesitters van owerheidsgesag, magtiging verkry om drastiese stappe te neem ten einde lewe en eiendom te beskerm. Die term "noodtoestand" word ontleen ingevolge verdedigingswetgewing en openbare veiligheidswetgewing. Die omskrywing van die term "ramp" verwys na die gevolge van terreuraksies en toestroming van uitgewekenes vanuit aangrensende state tydens ooglogsontvlugting of gevolg as gevolg van oorlog. Aanvullend tot voornoemde gebeurlikhede word daar voorsiening gemaak vir 'n "ramptoestand" wat suiwer vir formele burgerlike beskermingsdoeleindes deur die Minister of die Administrateurs-in-Uitvoerende-Komitees afgekondig kan word ingevolge artikel 2 van die Wet op Burgerlike Beskerming, 1977 (Wet 67 van 1977). 'n "Ramptoestand" is omstandighede waartydens, na die oordeel van beamptes, noodmaatreëls kragtens die Wet op Burgerlike Beskerming, 1977 (Wet 67 van 1977), getref moet word en is 'n uitbreiding van "rampe" en noodtoestande" om voorsiening te maak vir nie-oorlog of -verdediging mens- en natuurgefundeerde rampgebeurlikhede. Voorts behandel die woordomskrywing die twee hooffigure op sentrale regeringsvlak verantwoordelik vir die nasionale (oorhoofse) uitvoering van formele burgerlike beskerming asook die administrasie daarvan naamlik die Minister van Plaaslike Regering asook die Administrateurs-in-Uitvoerende-Komitees van die onderskeie provinsies. Daar moet egter op gelet word dat beide figure nie in eie reg solus optree wanneer dit by formele burgerlike beskermingsaangeleenthede kom.

nie, maar dat hulle handel na die instemming van die uitvoerende gesag wie hy verteenwoordig. Dit wil sê beleid word eers deur die Kabinet en/of Administrateurs-in-Uitvoerende-Komitees bepaal waarna die betrokke beampte uitvoering aan beleid gee. 'n Uitsondering op die reël is wanneer daar spesifiek in die beleidsdokument na die betrokke sleutelfiguur verwys word as hetsy die magtiging te besit ten einde alter ego uitvoering te gee aan daardie betrokke bepaling (Van der Westhuizen 1986: 5).

(ii) Verklaring van 'n Ramptoestand

Ingevolge artikel 2 van die Wet, verkry die Minister die bevoegdheid om 'n ramptoestand te verklaar wanneer 'n ramp na sy mening in aard en omvang so groot is dat dit lewens en eiendom binne die Republiek van Suid-Afrika, in gevaar stel en waar buitengewone maatreëls nodig is ter beveiliging van lewens, eiendom en die bekamping van burgerlike ontwrigting. Sodanige afkondiging van die Minister moet by wyse van 'n kennisgewing in die Staatskoerant gepubliseer word. Die afgekondigde ramptoestand bly van krag vir 'n tydperk van 3 maande en verkry die Minister ook die bevoegdheid om by wyse van 'n kennisgewing in die Staatskoerant sodanige tydperk voor verstryking te verleng of in te trek. Soortgelyke bevoegdheid - afkondiging van 'n ramptoestand, word ook verleen aan die Administrateurs-in-Uitvoerende-Komitees van die onderskeie provinsiale owerhede met dien verstande dat indien dit na die oordeel van die Administrateurs-in-Uitvoerende-Komitees noodsaaklik is, hy die afkondiging kan doen sonder dat daar met die Minister oorleg gepleeg is, maar met die voorbehoud dat sodanige oorlegpleging gedoen word by die vroegste geleentheid na afkondiging. Wanneer die Minister 'n ramptoestand aakondig, deel hy binne 14 dae na sodanige verklaring die Parlement mee van die afkondiging en indien die Parlement nie in sitting is nie, binne 14 dae na die aanvang van die eerste opvolgende parlementsitting.

(iii) Bevoegdheid van Provinsiale Owerhede: Uitvaardiging van Ordonnansies

Die Wet op Burgerlike Beskerming, 1977 (Wet 67 van 1977) maak spesifiek voorsiening vir die betrokkenheid van provinsiale administrasies wat in die 1966 formele burgerlike beskermingswetgewing nie gedoen was nie. Voormalige provinsiale rade het die bevoegdheid verkry om ordonnansies uit te vaardig met betrekking tot enige aangeleentheid rakende die beskerming van persone en goed en die verlening van bystand asook die bekamping van burgerlike ontwrigting tydens 'n nood- of ramptoestand binne die betrokke provinsie. Met die afskaffing van die voormalige provinsiale rade het hierdie bevoegdhede oorgegaan na die Minister van Plaaslike Regering en Nasionale Behuising in oorleg met die Administrateurs-in-Uitvoerende-Komitees. Die uitsondering wat prominent binne hierdie bevoegdheid geld, is dat sodanige wetgewing geen inbreuk maak op die bekamping van misdaad of verdediging nie. Hierdie uitsondering onderskryf die ondergeskiktheid van formele burgerlike beskerming teenoor verdediging en wet en orde. Verder, sou 'n bepaling van die ordonnansie bots met bepalings van die Wet op Openbare Veiligheid, 1953 (Wet 3 van 1953), Verdedigingswet, 1957 (Wet 44 van 1957) of 'n regulasie daarkragtens gemaak,

sal die laasgenoemde wetlike bepalings en regulasies geldend wees. Sodanige wetgewing word ook nie ingedien nie, tensy daar die nodige oorlegpleging tussen die Minister van Plaaslike Regering en Nasionale Behuising en die betrokke Administrateur-in-Uitvoerende-Komitee plaasgevind het nie. Geen regulasie kragtens wetgewing word afgekondig sonder die goedkeuring van die Minister van Plaaslike Regering en Nasionale Behuising nie. Die oorhoofse beheer wat die Minister van Plaaslike Regering en Nasionale Behuising uitoefen, asook die noodsaaklikheid van effektiewe koördinerings, kom sterk na vore in hierdie artikel en dui op die sentralisering van gesag by die Kabinet.

(iv) Vergoeding Betaalbaar in geval van Opkommandering of Dergelike Gebruik tydens Ramptoeënde en/of Noodtoeënde

Die bevoegdhede verkry deur die Administrateur-in-Uitvoerende-Komitee en/of die Minister van Plaaslike Regering en Nasionale Behuising is buitengewone bevoegdhede wat dwingende maatreëls of gesag skep tydens sodanige gebeurlikhede. Hierdie maatreëls kan die opkommandering van van privaat eiendom, gebruik van geboue en dergelike drastiese maatreëls behels. Dit sou onregverdig wees om hierdie maatreëls ten uitvoer te bring sonder dat daar 'n mate van kompensasië aan die eienaars ingebou word ten opsigte van sodanige opgekommandeerde toerusting of geboue. Artikel 4 van die Wet op Burgerlike Beskerming, 1977 (Wet 67 van 1977) maak derhalwe voorsiening dat vergoeding betaal kan word aan sodanige persoon. Indien 'n geskil sou ontstaan oor die bedrag van die bedoelde vergoeding, sal die geskil besleg word by wyse van 'n bepaling in die betrokke wetgewing geldend in daardie provinsie.

(v) Minister van Plaaslike Regering en Nasionale Behuising kan Bevoegdhede oorneem

Die oorkoepelende en finale verantwoordelikheid vir formele burgerlike beskerming wat by die Minister van Plaaslike Regering en Nasionale Behuising berus, kom ook weer na vore in artikel 5 van die Wet op Burgerlike Beskerming, 1977 (Wet 67 van 1977) waar die Minister van Plaaslike Regering en Nasionale Behuising die bevoegdheid verkry om op enige tyd, wanneer hy dit dienstig ag, ingevolge 'n kennisgewing op die wyse wat hy ook dienstig ag, bepaalde bevoegdhede wat aan die Administrateurs-in-Uitvoerende-Komitees van die onderskeie provinsiale owerhede gedelegeer is, kan oorneem. Die artikel bepaal ook dat indien die kennisgewing nie by staatskoerant kennisgewing gepubliseer word nie, dit so gou doenlik daarna in die staatskoerant gepubliseer word. Die Minister van Plaaslike Regering en Nasionale Behuising kan ingevolge sodanige kennisgewing lasgewing uitreik aan enige persoon of gesag om uitvoering te gee aan 'n doelstelling soos beoog ingevolge die betrokke wetgewing op formele burgerlike beskerming. Hierdie drastiese oornome van bevoegdheid sal nooit ligtelik deur die Minister van Plaaslike Regering en Nasionale Behuising geneem word nie en is uit 'n oormaat van versigtigheid verorden (Van der Westhuizen 1986: 14). Die kwalifiserende vereiste vir oornome

van bevoegdheid sal wees dat die tussentrede van die Minister van Plaaslike Regering en Nasionale Behuising noodsaaklik is ten einde lewens en eiendom te beveilig soos beoog in die formele burgerlike beskermingswetgewing aangesien die betrokke plaaslike owerheid nie sy lasgewing uitgevoer het ten einde 'n effektiewe formele burgerlike beskermingstruktuur daar te stel nie.

(vi) Verlening van Bystand in verband met die Ontwikkeling van Formele Burgerlike Beskerming deur die Minister van Plaaslike Regering en Nasionale Behuising

As hoof- uitvoerende gesagsfiguur van formele burgerlike beskerming in die Republiek van Suid-Afrika, verkry die Minister van Plaaslike Regering en Nasionale Behuising ingevolge artikel 6 van die Wet op Burgerlike Beskerming, 1977 (Wet 67 van 1977) die bevoegdheid om bystand en hulp te verleen met die ontwikkeling van formele burgerlike beskerming. Hierdie bevoegdheid word spesifiek daarop afgestuur ten einde die provinsiale administrasies by te staan in hulle formele burgerlike beskermingsverantwoordelikheid.

Die bevoegdhede wat aan die Minister van Plaaslike Regering en Nasionale Behuising verleen word ingevolge artikel 6 impliseer geensins dat die uitvoerende verantwoordelikheid oorgaan vanaf die provinsiale Administrateurs-in-Uitvoerende-Komitee na die Minister nie. Die verantwoordelikheid berus steeds by die provinsiale owerhede. Die Minister verkry die bevoegdheid om nasionale strukture van die owerheid aan te wend ter ondersteuning aan formele burgerlike beskerming binne provinsiale verband om die doelstellings met formele burgerlike beskerming te verwesenlik. Die motivering hiervoor is optimale owerheidskoördinerings en hulpbronbenutting.

(vii) Dekorasies en Medaljes

Artikel 7 van die Wet op Burgerlike Beskerming, 1977 (Wet 67 van 1977) verleen bevoegdheid aan die Staatspresident om reëls uit te vaardig vir die toekenning van dekorasies en medaljes en is daar in hierdie verband deur die Staatspresident op las van die Staatspresident-in-rade, 'n bevelskrif uitgevaardig ingevolge waarvan lede van brandweerdienste asook lede van erkende noodhulporganisasies, dekorasies kan ontvang vir dade van dapperheid in lewensgevaar. Hierdie dekorasies word slegs aan burgerlike persone toegeken en is nie bedoel vir persone in uniformdienste nie. Die maatreël dien as motivering vir publieke betrokkenheid by formele burgerlike beskerming.

(viii) **Onbevoegdheid van Persone om Werksaamhede in Formele Burgerlike Beskermingsverband te Verrig**

Ingevolge artikel 8 van die Wet op Burgerlike Beskerming, 1977 (Wet 67 van 1977) verkry die Staatspresident die bevoegdheid om reëls en regulasies uit te vaardig betreffende kategorieë van persone wat onbevoeg is om formele burgerlike beskermingsdiens te verrig. Sodanige regulasies is uitgereik kragtens Goewermmentskennisgewing Nr. 2687 gedateer 7 Desember 1984, soos gewysig. Veral lede van die S.A. Polisie, S.A. Gevangensdiens, Staande Mag, Krygkor, S.A. Weermag, nasionale Intelligensiediens word uitgesluit van formele burgerlike beskermingsdiens. Die noodigheid vir regulasies word gegrond op die beginsel dat weermagdienspligtigheid, wet- en ordehandhawing en diverse landsveiligheid aktiwiteite voorrang geniet bo formele burgerlike beskerming. Sodanige betrokkenes se verdeelde lojaliteite as gevolg van formele burgerlike beskerming betrokkenheid kan lei tot 'n verswakking van die verdedigings- en wet en orde sekerheid. Daarbenewens is die Regulasies noodsaaklik om mannekragtoewysing wetlik te orden. In die praktyk, veral in yl bevolkte landelike gebiede, is dubbele betrokkenheid by veral die kommandostelsel en formele burgerlike beskerming wel volgens wedersydse ooreenkoms toegelaat. Die gedwonge verdeling van die totale beskermingspektrum word deur die onbevoegdheidsregulasies beklemtoon.

Voor genoemde onbevoegdheidsregulasies is steeds van krag. Dit impliseer dat 'n lid van genoemde uitgesluite instellings nie formeel mag aansoek doen om lid van formele burgerlike beskerming (korpslid) te word nie. Die uitgesluite instellings mag egter hulle personeel opdrag gee om ondersteunend op te tree tot formele burgerlike beskerming. So kan die Minister van Verdediging 'n weermaglid opdrag gee om 'n taak ter ondersteuning van formele burgerlike beskerming te verrig. Dit maak nie van die weermaglid 'n formele burgerlike beskermingskorpslid nie, hy bly 'n weermagslid.

Die Wet op Burgerlike Beskerming, 1977 (Wet Nr. 67 van 1977), as politieke wilsdokument, is in hoofsaak 'n raamwerk van bevoegdhede toegeken aan sleutelfigure wat dan die taak het om toe te sien dat die Parlement se oogmerk met die formele burgerlike beskermingsbeleid ten uitvoer gebring word. Die primêre oogmerk is om 'n aanvaarbare standaard van formele burgerlike beskermingsparaatheid te skep binne elke gegewe grondgebied van die Republiek van Suid-Afrika. Die politieke owerheidsdoelstelling blyk te wees dat die wisselwerking wat voortspruit uit die wetgewing tussen die sleutelfigure (besitters van owerheidsgezag) op sentrale- en provinsiale owerheidsuitvoerende vlak - regimé, en formele burgerlike beskermingspersoneel op plaaslike owerheidsvlak die resultaat behoort te lewer van 'nparate formele burgerlike beskerming gemeenskap vir die Republiek van Suid-Afrika.

(b) Die Ordonnansie op Burgerlike Beskerming, 1977 (Ordonnansie 8 van 1977 - Die Kaaplandse Ordonnansie)

Voormalige Provinsiale Rade het hulle verantwoordelikheid ten opsigte van formele burgerlike beskerming eers in 1977 ingevolge die Wet op Burgerlike Beskerming, 1977 (Wet 67 van 1977) verkry. Ten einde uitvoering te gee aan sy taak, het die voormalige Provinsiale Rade ordonnansies ten opsigte van formele burgerlike beskerming afgekondig, ten einde bevoegdhede aan plaaslike regering te verleen met betrekking tot formele burgerlike beskerming. Die afskaffing van Provinsiale Rade in 1986 het meegebring dat dié bevoegdheid van Provinsiale Rade oorgegaan het na die Parlement terwyl die uitvoerende provinsiale regeringsgesag by die Administrateur-in-Uitvoerende-Komitee gesetel is. Provinsiale ordonnansies is sous in die geval van die Wet op Burgerlike Beskerming, 1977 (Wet 67 van 1977), 'n raamwerk van bevoegdhede vir die aanstelling van verantwoordelike beamptes, besitters van owerheidsgesag, om bepaalde bevoegdhede ten uitvoer te bring. Die Kaapprovinsie se Ordonnansie op Burgerlike Beskerming, 1977 (Ordonnansie 8 van 1977), word as brondokument gebruik.

Die vier provinsiale administrasies het kragtens die bevoegdheid verleen aan die Administrateurs-in-Uitvoerende-Komitees, ingevolge artikel 3(1) van die Wet op Burgerlike Beskerming, 1977 (Wet 67 van 1977), ordonnansies op formele burgerlike beskerming aangeneem ten einde die provinsiale owerheidsdoelstellings met formele burgerlike beskerming sodoende statutêr te orden binne die provinsiale grense. Die vier stelle ordonnansies stem, wat die hoofdoelstelling van formele burgerlike beskerming, soos vervat in die Wet op Burgerlike Beskerming, 1977 (Wet 67 van 1977), ooreen en bevat slegs geringe verskille om te voorsien vir praktiese toepassing volgens plaaslike omstandighede.

(i) Woordomsrywings in die Ordonnansie op Burgerlike Beskerming, 1977 (Ordonnansie 8 van 1977)

Die belangrikste woorde van die woordomsrywings soos gebruik in die Ordonnansie, is in effek die omskrywing van 'n "noodtoestand", "ramptoestand" en "ramp". Daar word in die Ordonnansie nie uitgebrei op die omskrywing van 'n "noodtoestand" en 'n "ramptoestand" soos reeds behandel in die Wet op Burgerlike Beskerming, 1977 (Wet 67 van 1977) nie, maar word wel uitgebrei op die woordomskrywing van "ramp". 'n "Ramp" is omskryf in die Wet op Burgerlike Beskerming, 1977 (Wet 67 van 1977) as 'n natuurramp, die toestroming van uitgewekenes of die nadelige gevolge van terreur. In die Ordonnansie word die omskrywing van 'n ramp verder gevoer deur te konstateer dat 'n ramp nie 'n "noodtoestand" of 'n "ramptoestand" is nie, maar wel 'n ramp wat na die oordeel van die Administrateur-in-Uitvoerende-Komitee of die plaaslike owerheid 'n ramp is. Die diskresie van Administrateur-in-Uitvoerende-Komitee en die Hoof van Burgerlike Beskerming is derhalwe 'n uitbreiding op die omskrywing soos in die Wet vervat. Die diskresie van die Hoof van Burgerlike Beskerming sal noodwendig gebaseer word op die heersende omstandighede van die sogenaamde ramp. Aangesien die Hoof van Burgerlike Beskerming vertrou is met die gees en karakter van formele burgerlike beskerming, behoort hy nie 'n probleem te hê om sy diskresie sinvol uit te oefen nie.

(ii) Burgerlike Beskermingstappe

Artikel 2 van die Ordonnansie op Burgerlike Beskerming, 1977 (Ordonnansie 8 van 1977) omskryf die stappe wat geneem kan word ter bereiking van formele burgerlike beskermingsdoelstellings. Dit sluit, onder andere, in brandbestryding, verkeerbeheer, reddings- en ontruimingswerk, skuiling teen lugaanvalle, mediese behandeling, noodhuisvesting, voedsel en kleding, openbare gesondheidsdienste, die instandhouding van noodsaaklike dienste - bedrywe en plekke, vervoer, kommunikasie en waarskuwings, die voortsetting van plaaslike administrasie en enige ander aangeleentheid wat die Administrateur-in-Uitvoerende-Komitee by kennisgewing in die Staatskoerant bepaal. Voor genoemde stappe is die somtotaal van welvaartsbeskerming wat beoog word en kan omskryf word as die spil waarom formele burgerlike beskerming wentel. Of anders getel die reg tot menslike behoeftes en die beskerming tot die reg om sodanige behoeftes te bevredig soos gestel in die beskrywing van die teorie tot generiese burgerlike beskerming. Die verskerfde en onvolledige dekking wat deur formele burgerlike beskerming ten opsigte van die volledige spektrum van generiese burgerlike beskerming toegepas word, bly 'n probleem. Formele burgerlike beskerming spreek nie generiese burgerlike beskerming volledig aan nie.

Artikel 2 van die Ordonnansie behandel die bevoegdheid aan plaaslike owerhede om enige persoon te gelas om inligting te verstrek met betrekking tot sy werknemers, geboue, persele, toerusting, omset, voertuie, vliegtuie, vaartuie, voedsel, diere, voer, brandstof, olie, materiaal, ter bereiking van die doelstellings van formele burgerlike beskerming, dit wil sê om take opgelê, effektief te kan hanteer. Hierdie benadering slaan terug op die Handleiding vir die Beplanning en Uitvoering van Burgerlike Beskerming in die Republiek van Suid-Afrika se "identifisering van mannekrag, middele en toerusting en die gekoördineerde aanwending daarvan".

Verder word bevoegdheid verleen ingevolge artikel 2 dat die Administrateur-in-Uitvoerende-Komitee die nodige stappe kan neem ten einde die eienaar of bestuur van enige nywerheid, bedryf, te gelas om stappe te neem wat die Administrateur-in-Uitvoerende-Komitee dienstig ag. Voortvloeiend hieruit kan die Administrateur-in-Uitvoerende-Komitee ook die plaaslike owerheid magtig om lasgewings uit te reik. Laasgenoemde bevoegdheid moet egter direk gekoppel word aan suiwer die bereiking van die formele burgerlike beskermingsdoelstellings naamlik die beveiliging van lewens en eiendom asook die bekamping van burgerlike ontwrigting. Die lasgewing waarna verwys word as bevoegdheid van plaaslike owerhede, is tot datum, nog nie aan plaaslike owerhede verleen nie.

Artikel 2 gaan voort deur te bepaal dat die Administrateur-in-Uitvoerende-Komitee ook die bevoegdheid verkry om enige beampte of werknemer, grond, gebou, tent, vervoermiddel, beddegoed, mediese voorrade en toerusting, voedsel, olie, brandstof, materiaal of enige ander artikel onder die toesig van sodanige instansie, aan 'n plaaslike owerheid beskikbaar te kan stel, weer eens ter bereiking van die doelstellings van formele burgerlike beskerming. Die Administrateur-in-Uitvoerende-Komitee kan ook die plaaslike owerheid magtig om hierdie items summier te gebruik - "opkommandeer". Soos in die geval van die Wet op Burgerlike Beskerming, 1977 (Wet 67 van 1977) word daar voorsiening gemaak vir die betaling van vergoeding deur die Administrateur-in-Uitvoerende-Komitee of die plaaslike owerheid aan die eienaar van sodanige gebruikte oftewel opgekommandeerde mannekrag, materiaal en toerusting tydens enige formele burgerlike beskermingsgebeurtenis. Hierdie bevoegdhede, werksaamhede en pligte ingevolge artikel 2 omskryf, is aanvullend tot werksaamhede en pligte in enige ander wet vervat. Dit moet duidelik verstaan word dat hierdie bevoegdhede alleenlik in werking tree of van krag is tydens 'n afgekondigde ramptoestand en/of noodtoestand. Daar moet ook onderskei word tussen die bevoegdhede van 'n plaaslike owerheid en die van die Administrateur-in-Uitvoerende-Komitee tydens 'n ramp. Ook het 'n plaaslike owerheid nie normaalweg die bevoegdhede as wat hy verkry onder 'n afgekondigde ramptoestand en/of noodtoestand nie.

(iii) Koördineringskomitees

In artikel 4 tot die Ordonnansie op Burgerlike Beskerming, 1977 (Ordonnansie 8 van 1977) word bevoegdheid aan die Administrateur verleen om soveel komitees aan te stel as wat hy nodig ag om uitvoering te gee aan die formele burgerlike beskermingstaak wat hom opgelê is. Die besoldigingsmaatreëls van sodanige komiteeledes vir die bywoning van vergaderings word ook in artikel 4 behandel.

(iv) Opleiding

Artikel 5 tot die Ordonnansie hanteer die daarstelling van opleidingsrigtings. Vrywillige opleiding en diens word ingevolge artikel 6 van die Ordonnansie behandel. Hierdie aspek sal meer volledig toegelig word met die behandeling van die Regulasies kragtens formele burgerlike beskerming. Artikel 7 handel oor die pligte van die werkgewer of van 'n persoon wat vrywillig opleiding ondergaan of diens verrig soos beoog in artikel 6. Die belangrikste bepaling is dat 'n werkgewer wat sy werknemer sou verhoed om gehoor te gee aan 'n oproepinstruksie ingevolge artikel 6 vir diens, skuldig is aan 'n misdryf.

(v) Plaaslike Owerhede se Gedelegeerde Bevoegdhede

Artikel 8 van die Ordonnansie handel spesifiek oor die bevoegdhede van plaaslike owerhede tydens rampe. Hier moet spesifiek onderskei word tussen 'n "ramp" en 'n afgekondigde "ramptoestand/noodtoestand". In teenstelling met 'n afgekondigde "ramptoestand/noodtoestand", waar die plaaslike owerheid met die sanksie van die Administrateur-in-Uitvoerende-Komitee opkommanderingsbevoegdhede verkry of summiere gebruiksbevoegdhede verkry, kan die plaaslike owerheid tydens 'n "ramp" slegs instansies of persone versoek om mannekrag, middele en toerusting tot die beskikking van die formele burgerlike beskermingsorganisasie te stel vir die doeleindes van formele burgerlike beskerming, naamlik beskerming van lewens en eiendom en die bekamping van ontwinging. Hierdie voorsiening in die Ordonnansie is doelmatigheidshalwe voorsien aangesien plaaslike owerhede kragtens hulle normale bevoegdhede gebonde is aan formaliteite alvorens van die dienste van instansies gebruik gemaak kan word byvoorbeeld advertensies en tenders. Op die oog af wil dit voorkom of hierdie bepaling onnodig is, maar volgens die normale bevoegdhede van plaaslike owerhede sou hulle nie enige versoek tot vrywillige beskikbaarstelling van mannekrag, middele en toerusting kon doen sonder om aan hierdie formaliteite te voldoen nie. Artikel 8 van die Ordonnansie verleen hierdie bevoegdhede aan die Hoof van Burgerlike Beskerming.

(vi) Onderlinge Hulpverlening tussen Plaaslike Owerhede

Artikel 8 van die Ordonnansie maak spesifiek voorsiening vir die bystand deur een plaaslike owerheid aan 'n ander. Die belangrikste wat hier genoem kan word, is dat plaaslike owerhede binne dieselfde provinsie onderlinge hulpverleningsooreenkomste kan sluit om mekaar by te staan tydens enige formele burgerlike beskermingsgebeurtenis. Indien die plaaslike owerhede in verskillende provinsies geleë is, moet die toestemming van die twee onderskeie provinsiale Administrateurs-in-Uitvoerende-Komitees verkry word vir sodanige onderlinge hulpverlening. Voortvloeiend hieruit word dit allerweë gepropageer dat sodanige onderlinge hulpverleningsooreenkomste vroegtydig gesluit word om enige probleme tydens rampgebeurtenisse en vertraging wat daaruit kan voortspruit, uit te skakel (K.P.A. - Omsendminute 5/1985 van 5 September 1985).

(vii) Betreding van Persele om Burgerlike Beskermingsdoelstellings na te Streef

Artikel 10 van die Ordonnansie handel oor die betreding van persele as bevoegdheid van 'n plaaslike owerheid. Weer eens is dit die Administrateur-in-Uitvoerende-Komitee wat sy bevoegdheid kan uitoefen of, soos voorsien in die Ordonnansie, die bevoegdheid aan die plaaslike owerheid kan verleen om enige perseel te betree, goedere te beskadig, vernietig of te sloop ten einde lewens en eiendom te beveilig ter bekamping van sodanige noodtoestand, ramptoestand of ramp. Interessant is dat drastiese bevoegdhede oftewel bevoegdhede tot drastiese maatreëls verleen word aan die plaaslike owerheid onder formele burgerlike beskerming, wat andersins nie voorsien word nie.

In vorige artikels van die Ordonnansie was dit deurentyd 'n vereiste dat daar 'n "ramptoestand" of "noodtoestand" moet heers terwyl ingevolge artikel 10 ook in 'n geval van 'n "ramp", die plaaslike owerheid die bevoegdheid verkry om persele te betree, eiendom te vernietig of te beslagtig sloop of te verwyder. Tydens 'n "ramp" verkry die plaaslike owerheid steeds nie opkommanderingsbevoegdhede, soos uitgewys in subparagraaf (v) nie, maar moet met eie hulpbronne die taak verrig. Die enigste vereiste is dat hy redelike gronde gehad het om te glo dat sodanige optrede noodsaaklik was. Die rasionaal vir hierdie bevoegdheid lê daarin dat wanneer lewens en eiendom in gevaar gestel is, drastiese optrede nodig mag wees en behoort die bevoegdheid daartoe nie te ontbreek nie. Daarbenewens sal bevoegdhede onder beskrywing tydens 'n ramp beperk in aard en omvang wees. Enige langdurige rampgebeurlikheid met 'n geregverdigde bedreigingsintensiteit sal die formele afkondiging van 'n ramptoestand tot gevolg hê.

(viii) Visentering en Beslagleggings

Artikel 11 van die Ordonnansie handel oor die omstandighede waarin visentering en beslaglegging, ten opsigte van personeel en goedere in diens van bedrywe, as noodsaaklik geag word vir die voortsetting van die bedryf. Dié bevoegdheid spruit voort uit die bepalings van artikel 2 waar die Administrateur-in-Uitvoerende-Komitee die bevoegdheid verkry om enige bestuur of eienaar opdrag te gee tot voortsetting of instandhouding van sodanige bedryf. Hierdie instansie of bedryf se personeel verkry dan die bevoegdheid tot visentering en beslaglegging ter beskerming van die onderneming in formele burgerlike beskermingsverband. Visentering en beslaglegging moet geensins verwar word met die bekamping van misdaad wat 'n S.A. Polisie funksie is nie aangesien dit die segmentering van die generiese burgerlike beskermingspektrum soos beoog en toegepas in formele burgerlike beskerming teenwerk.

(ix) Vrywaring teen Verlies of Skade

Artikel 12 van die Ordonnansie behandel die vrywaring teen verlies of skade teen die Administrateur-in-Uitvoerende-Komitee en/of plaaslike owerheid, of 'n lid van hierdie administrasies, wat mag voortspruit uit liggaamlike-/eiendomskade/-vernietiging weens bona fide formele burgerlike beskermingsoptrede. Die voorvereiste is dat die optrede bona-fide optrede moet wees en in die uitoefening en verrigting van sy bevoegdhede wat hy kragtens wetgewing verkry, optree. Die bepalings word uitgebrei as mutatis mutandis van toepassing op enige persoon wat stappe ingevolge 'n lasgewing by artikel 2(3) beoog, uitvoer.

(x) Finansiële Bystand aan Plaaslike Owerhede

Artikel 13 van die Ordonnansie handel oor finansiële bystand wat die Administrateur-in-Uitvoerende-Komitee aan 'n plaaslike owerheid kan verleen ter bereiking van die doeleindes van formele burgerlike beskerming. In die praktyk is daar slegs finansiële hulp verleen aan plaaslike owerhede in die landelike gebiede Transvaal, Vrystaat en Natal. Stedelike formele burgerlike beskermingsorganisasies, dit wil sê waar formele plaaslike owerhede bestaan, het tot datum van hierdie skrywe, nie finansiële ondersteuning van die Administrateur-in-Uitvoerende-Komitee ontvang nie.

(xi) Oorname van Bevoegdhede

Artikel 14 van die Ordonnansie handel oor die bevoegdheid van die Administrateur-in-Uitvoerende-Komitee of 'n plaaslike owerheid in geval van 'n versuim om 'n handeling te laat verrig. Hierdie handeling sal dan noodwendig verrig moet word ten einde die doelstelling van die formele burgerlike beskerming te kan bereik. Hierdie handeling sal deur plaaslike owerheid of die Administrateur-in-Uitvoerende-Komitee verrig word vir die koste van sodanige persoon namens wie die taak uitgevoer word.

(xii) Misdrywe, Strawwe en Afkondiging van Regulasies

Artikel 15 handel oor misdrywe en strawwe ingevolge die Ordonnansie, terwyl artikel 16 voorsiening maak dat die Administrateur-in-Uitvoerende-Komitee regulasies kragtens formele burgerlike beskerming kan afkondig.

(xiii) Diplomatieke Immunititeit

Artikel 18 van die Ordonnansie handel oor die diplomatieke immunititeit wat persone en hulle goedere geniet en is formele burgerlike beskermingsmaatreëls en die bepalings van die Ordonnansie nie op hulle van toepassing nie. Die implikasie hiervan is onder andere dat diplomatieke personeel en hulle eiendom nie onderhewig aan beslaglegging en visentering is nie.

Die Ordonnansie op Burgerlike Beskerming, 1977 (Ordonnansie 8 van 1977 - Kaapprovinsie) is 'n politieke dokument van die voormalige verkose provinsiale rade. Soos die Wet op Burgerlike Beskerming, 1977 (Wet 67 van 1977), skep dié Ordonnansie ook 'n raamwerk van bevoegdhede toegeken aan sleutel-figure binne die bepaalde provinsie. Voornoemde bevoegdhede moet uitgeoefen word ten einde die parlementêre wil met formele burgerlike beskerming binne die provinsiale grense ten uitvoer te bring. Die owerheidsdoelstelling blyk te wees dat wisselwerking tussen provinsiale administrasie en plaaslike regering, kragtens die bepalings van die Ordonnansie, aanleiding sal gee tot die skepping van 'n toestand van formele burgerlike beskermingsparaatheid binne die provinsiale grense. Soos die geval is met die Wet en gemeet aan die probleemstelling in hoofstuk 4 tot die tesis, is daar nie in dié doel geslaag nie en sal die aangeleentheid ondersoek word in die volgende hoofstuk.

3.2.2 DIE FUNKSIES EN BEHEER VAN FORMELE BURGERLIKE BESKERMING SOOS VERVAT IN BELEIDSTUKKE IN DIE VORM VAN UITVOERENDE-, ADMINISTRATIEWE- EN OPERASIONELE BELEID (SOGENAAMDE ONSUIWER/OMNIBUS WETGEWING)

Die dokumente wat vervolgens beskryf word, is beleid uitgevaardig deur gesagsfigure, op al drie vlakke van die uitvoerende regering ("regimé), wie bevoegdhede verkry het tot uitvaardiging, kragtens politieke beleid soos omskryf in 3.2.1. Hierdie beleidsdokumente, kragtens volmagte en delegasies, staan bekend as onsuier- of omnibus wetgewing. Van die dokumente wat sodanig uitgevaardig is, sal in detail beskryf word aangesien die funksies- en beheermaatreëls van formele burgerlike beskerming daarkragtens duidelik toegelig kan word. Die res van die onsuier beleid ten opsigte van formele burgerlike beskerming sal vermeld word maar nie gedetailleerd ondersoek word nie.

3.2.2.1 BELEID UITGEVAARDIG KRAGTENS DIE BEPALINGS VAN DIE WET OP BURGERLIKE BESKERMING, 1977 (WET 67 VAN 1977)

Aangesien onderstaande regulasies en die doelstellings daarkragtens genoegsaam beskryf is in paragraaf 3.2.1.4(a), word die lys van regulasies vermeld maar nie gedetailleerd beskryf nie.

(a) Regulasies Betreffende Persone Onbevoeg om Formeel Burgerlike Beskermings-werksaamhede te Verrig

Regulasies ingevolge artikel 8 van die Wet op Burgerlike Beskerming, 1977 (Wet 67 van 1977) betreffende kategorieë van persone wat nie bevoeg is om werksaamhede waarvoor 'n provinsiale ordonnansie in verband met formele burgerlike beskerming voorsiening maak, te verrig nie, is afgekondig kragtens Goewermentskennisgewing Nr. R638 gedateer 31 Maart 1978, soos ook later gewys kragtens onderstaande goewermentskennisgewings:

Nrs. R356 van 2 Maart 1979;
R1819 van 29 Augustus 1980; en
R2687 van 7 Desember 1984.

(b) Regulasies Betreffende Vergoeding vir Liggaamlike Beserings, Dood of Ongeskiktheid

Regulasies ingevolge artikel 9 van die Wet op Burgerlike Beskerming, 1977 (Wet 67 van 1977), betreffende vergoeding vir liggaamlike beserings, dood en ongeskiktheid is afgekondig kragtens goewermentskennisgewing Nr. R2461 gedateer 15 Desember 1978 en gewysig kragtens goewermentskennisgewing R2142 gedateer 17 Oktober 1985.

(c) Bevelskrifte Betreffende die Burgerlike Beskerming-Medaljes

'n Bevelskrif van die Staatspresident van die Republiek van Suid-Afrika betreffende die instelling van die Burgerlike Beskerming-Medaljes vir voortrefflike diens en dapperheid afsonderlik, is op 7 Mei 1976, deur die Staatspresident onderteken op las van die Staatspresident-in-Rade en aan alle owerheidsinstellings verantwoordelik vir formele burgerlike beskerminguitvoering deur die destydse Departement van Verdediging, vrygestel.

(d) S.A. Telekommunikasie en Kraggesag (SATEKG) Handleidings

Die S.A. Telekommunikasie en Kraggesag (SATEKG) is 'n Inter-Departementele Komitee van die Gesamentlike Koördineringsmeganisme - GKM (Republiek van Suid-Afrika - SATEKG 1982: 1). Die doel van SATEKG is om alle telekommunikasie en elektriese kragvoorsieningsaangeleenthede op so 'n wyse te koördineer, te beperk of te verbied dat dit in alle noodsituasies die noodsaaklikste dienste wat daaruit voortspruit met die minimum ontwigting kan reël tot die maksimum voordeel van die Republiek van Suid-Afrika se ordelike en veilige voortbestaan. SATEKG doelstellings is in lyn met die oogmerke van formele burgerlike beskerming en is dit nodig dat hierdie inter-departementele komitee riglyne sal formuleer en rig aan plaaslike owerhede se formele burgerlike beskermingskorpse om aan te voldoen. Die SATEKG Komitee bestaan uit belanghebbendes wat, onder andere, die S.A. Weermag, Eskom, Pos- en Telekommunikasiewese, S.A. Polisie, SAUK, Vervoer, Formele Burgerlike Beskerming en Provinsiale Administrasies insluit. Sedert totstandkoming het SATEKG etlike SATEKG riglyne saam- en beskikbaar gestel aan plaaslike bestuur. Die belangrikste van hierdie riglyne word vervolgens vermeld:

- (i) Gelykheidbeplanning. Handboek vir Telekommunikasie en Elektriese Kragvoorsiening.
- (ii) Stafvereiste vir Radio Alarmstelsels in die 66 tot 68 mHz Band SATEKG 1/77.
- (iii) Stafvereiste vir die Voorsiening en Installering vir Bystand - Elektriese Kragvoorsieningsfasiliteite SATEKG 2/77.
- (iv) Stafvereiste vir 'n Beheersentrum vir Burgerlike Beskerming SATEKG 3/77.
- (v) Tegnieke spesifikasies vir Radionetwerke en Afgeleë- en Grensgebiede SATEKG 2/78.
- (vi) Spesifikasies vir Burgerlike Beskerming Kommunikasietoerusting op die 27/29 mHz Bande SATEKG 1/78.
- (vii) Voorligtingskrif ten opsigte van die Militêre Area Radionetwerk (MARNET) SATEKG 3/78.
- (viii) Spraakprosedure vir Radio-Operateurs SATEKG 1/79.
- (ix) Riglyne oor die Selektoring, Spesifisering en Afstandbeheer van Hoorbare Alarms SATEKG 2/80 (kyk Bylaag B).
- (x) Riglyne vir die Keuring en Spesifisering van Luidsprekerstelsels SATEKG 3/80.
- (xi) Spesifikasies vir die Installering en Indienstelling van Statiese Mobiele Nood-Dieselgenerators SATEKG 1/81.

- (xii) Beleid en riglyne met betrekking tot Prosedures vir die Daarstelling en Aanwending van Sirenes vir Waarskuwingsdoeleindes in burgerlike beskermingverband SATEKG 1/82.
- (xiii) Beplanning vir Elektriese Verspreiding om Voorsorg te Tref vir Gebeurlikhede SATEKG 1/84.

Ook hierdie handleidings het nie tred gehou met 'n veranderende omgewing en 'n reeks beleidsaanpassings nie. Ter illustrering van hierdie stelling word voornoemde SATEKG 2/80, aangeheg as Bylaag B. Hierdie alarms was kenmerkend veral tydens oorlogstoestande as vroeë waarskuwingsmaatreëls ten einde burgerlikes voortydig te waarsku in geval van byvoorbeeld lug-aanvalle. Die irrelevantheid van hierdie handleiding volgens kontemporêre bedreigings, is nie net voor die handliggend nie, maar word bevestig deur die afwesigheid van alarminstallasies as gevolg van formele burgerlike beskermingsmaatreëls.

(e) Omsendbriewe en Skrywes van Staatsdepartemente in Verband met Formele Burgerlike Beskermingsbeleid

Voortvloeiend uit die bevoegdhede verleen aan die Minister ingevolge artikel 6 van die Wet op Burgerlike Beskerming, 1977 (Wet 67 van 1977), is opdragte tot ondersteuning en koördinerende aan die onderskeie staatsdepartemente gerig. In reaksie hierop het staatsdepartemente hulle mannekrag, middele en toerusting as ondersteuningshulp by wyse van omsendbriewe aan formele burgerlike beskermingskorpsse bekendgestel. Genoemde omsendbriewe lewer dan 'n waardevolle bydrae met die gebiedstudie en vermoëpeiling wat elke burgerlike beskermingskorps ten opsigte van sy gebied onderneem.

Die onderstaande is 'n lys van sodanige omsendbriewe en skrywes uitgereik deur die Kaaplandse Provinsiale Administrasie.

Omsendbriewe uitgereik deur die Direkteur: Plaaslike Bestuur voor 28 Februarie 1985

- (i) (1) Hulp van Staatsdepartemente, Provinsiale Departemente en Semi-Staatsinstellings. (2) Opleiding van Irde vir verkeersbeheer (Omsendbrief LG/PB/18/1979 van 9 Augustus 1979).
- (ii) Opleiding van burgerlike beskermingslede in brandbestryding (Omsendbrief LG/PB/30/10\979 van 23 Oktober 1979).
- (iii) Bystand deur S.A. Weermag (Omsendbrief LG/PB/10/1090 van 11 April 1980).
- (iv) Beplanning van mediese aspek (Omsendbrief LG/PB/25/1980 van 29 Augustus 1980).
- (v) Bystand deur Staatsdepartemente en hierdie administrasie (Omsendbrief LG/PB/36/1982 van 26 November 1982).
- (vi) Departement van Plaaslike Bestuur: Oorplasing van Onderafdeling Burgerlike Beskerming (Omsendbrief LG/PB/6/1985 van 6 Februarie 1985).

Burgerlike Beskermingsomsendminute uitgereik deur die Direkteur: Administrasie na 25 Februarie 1985

- (vii) Doelname aan SATEKG aktiwiteite (Omsendminute 1/1985 van 28 Februarie 1985).
- (viii) Hoof van die S.A. Weermag se direktief ten opsigte van die beskikbaarstelling van persone wat dienspligtig is of kan word, om burgerlike beskermingsorganisasies of aan die S.A. Polisie en S.A. Spoorwegpolisie om diens te doen as polisie-reserviste (Omsendminute 2/1985 van 22 Augustus 1985).
- (ix) Lesse geleer uit vorige rampsituasies (Omsendminute 3/1985 van 22 Augustus 1985).
- (x) Gekoördineerde burgerlike beskermingsbeplanning: Opleiding in selfverdediging (Omsendminute 4/1985 van 22 Augustus 1985).
- (xi) Verlening van bystand deur 'n plaaslike owerheid binne die Kaapprovinsie aan soortgelyke liggame wat buite die Provinsie geleë is (Omsendminute 5/1985 van 5 September 1985).
- (xii) Mediese komponent: Videobandopname oor optrede tydens 'n noodsituasie gebaseer op die Handleiding "Noodsorg" (Omsendminute 5/1986 van 20 Mei 1986).
- (xiii) Aansoeke om radiolisensies: Burgerlike beskerming: 67 MHz en 27 tot 29 MHz (Omsendminute 9/1986 van 20 Mei 1986).
- (xiv) Evalueringsprosedures en -vereistes (Omsendminute 8/1986 van 1 Augustus 1986).
- (xv) Handleiding oor die mediese organisasie vir ernstige insidente en burgerlike beskerming (Omsendminute 9/1986 van 1 Augustus 1986).
- (xvi) Koördinering en skakeling tussen Staatsinstellings, Noodhulporganisasies en Burgerlike Beskermingsorganisasies (Omsendminute 10/1986 van 8 Augustus 1986).
- (xvii) Burgerlike Beskerming Bulletin: Bydraes vir Publikasie (Omsendminute 11/1986 van 8 Augustus 1986).

Omsendbrief 4/1985 van 2 Augustus 1985, gemerk (X) word as Bylaag C aangeheg. Die verskerwing van formele burgerlike beskerming as mutant van generiese burgerlike beskerming spreek duidelik uit die inhoud waar opleiding in selfverdediging as nie behorende tot formele burgerlike beskerming bevestig word. Die verdagte koeverte en geheime aard van formele burgerlike beskerming blyk ook duidelik uit die aanbring van die instruksie tot geheimhouding ("beperk") aan die bo- en onderkant van die omsendbrief. Hierdie gebruik kom vry algemeen in formele burgerlike beskerming voor.

- (f) **Handleiding vir die Beplanning en Uitvoering van Burgerlike Beskerming in die Republiek van Suid-Afrika uitgereik deur die voormalige Tak Veiligheidsbeplanning van die voormalige Eerste Minister se Kantoor: 1 September 1979**

Die voormalige Direktoraat Burgerlike Beskerming, voor die demilitarisering van formele burgerlike beskerming, is onder die toenmalige gesag van die Minister van Verdediging gevestig en het ook sodanig gefunksioneer. Hierdie Direktoraat is kragtens artikel 6 van die Wet op Burgerlike Beskerming, 1977 (Wet 67 van 1977), gevestig. Ten einde die opdrag soos vervat in voornoemde artikel 6 te kon uitvoer, is die maatreëls van formele burgerlike beskerming kernagtig beliggaam in 'n handleiding soos opgestel deur die toenmalige Direkteur: Burgerlike Beskerming as hoof van die Direktoraat Burgerlike Beskerming. Om optimaal uitvoerende gesag aan die Handleiding te verleen, is die Handleiding deur die Direkteur: Burgerlike Beskerming aan die destydse Eerste Minister opgedra vir uitvaardiging as uitvoerende formele burgerlike beskerming beleidsdokument. Vandaar die benaming van die Handleiding soos uiteengesit in die opskrif.

Dié Handleiding is in 1979 uitgevaardig en is sodertdien nie aangepas nie - selfs nie om voorsiening te maak vir veranderings in die staatsbestel soos die gebruik van die benaming "Eerste Minister" nie.

Hierdie Handleiding is sekerlik die volledigste nasionale handleiding beskikbaar vir die ontwikkeling van formele burgerlike beskerming in Suid-Afrika. Die dokument is so saamgestel dat dit, saamgelees met die Administrateurslasgewings aan plaaslike owerhede, 'n duidelike beginselbenadering tot formele burgerlike beskerming vir die betrokke plaaslike owerheid gee. Die Handleiding is saamgestel uit 7 hoofstukke waar die onderskeie owerheidsinstansies se rolle per hoofstuk toegelig word, terwyl hoofstukke ook gewy word aan die daarstelling van landelike formele burgerlike beskermingskorpse dit wil sê waar formele plaaslike owerhede, soos in stedelike gebiede, nie bestaan nie. Die ondersteuningsfunksie van die S.A. Leër en van die S.A. Geneeskundige Dienste word ook omskryf. Ten slotte bevat die Handleiding 'n hoofstuk wat handel oor burgerlike beskerming paraatheids-evaluerings.

- (i) **Die Rol van die Suid-Afrikaanse Weermag**

Die rol wat die Suid-Afrikaanse Weermag vervul, moet nie verwar word met die onbevoegdheidsregulasies kragtens artikel 8 van die Wet op Burgerlike Beskerming, 1977 (Wet 67 van 1977), nie. Voornoemde artikel 8 verbied 'n lid van die Weermag om 'n ingeskrewe formele burgerlike beskermingslid te wees. Dit sluit nie die Weermag daarvan uit om sy ondersteuningsrol jeens formele burgerlike beskerming kragtens artikel 6 uit te oefen nie.

Die rol van die onderskeie uitvoerende owerheidsinstellings word afsonderlik volgens Handleiding hoofstuk beskryf. Hoofstuk 1 handel oor die rol van die S.A. Weermag in die nasionale formele burgerlike beskermingsaksie. Veral die verantwoordelikhede van die Hoof van die Leër, die Geneesheer-Generaal en logistiese bystand deur die S.A. Weermag word behandel. Sedert 1977, die afkondigingsdatum van die Wet op Burgerlike Beskerming, 1977 (Wet 67 van 1977) en die daaropvolgende uitvaardiging van die Handleiding, het die S.A. Weermag 'n prominente rol gespeel in die ontwikkeling van formele burgerlike beskerming in die Republiek van Suid-Afrika. Trouens, kragtens die 1966 burgerlike beskermingswetgewing, was formele burgerlike beskerming in effek bedryf deur Weermagkommando's op plaaslike vlak. Formele burgerlike beskerming het die wetgewende verantwoordelikheid op uitvoerende vlak van plaaslike owerhede geword met die aanvaarding van die huidige Wet op Burgerlike Beskerming, 1977 (Wet 67 van 1977).

(ii) **Die Rol van die Provinsiale Administrasies**

Hoofstuk 2 van die Handleiding stip die rol van provinsiale administrasies in formele burgerlike beskerming aan en is 'n direkte gevolg van die promulgering van die 1977 wetgewing ingevolge waarvan provinsiale administrasies take kry binne die formele burgerlike beskermingskader. Die rol van provinsiale administrasies is om te verseker dat formele burgerlike beskerming op 'n eenvormige grondslag binne die provinsie georganiseer en uitgevoer word. Hierdie oogmerk word gekoppel aan artikel 3(1) van die Wet op Burgerlike Beskerming, 1977 (Wet 67 van 1977). Verder word vermeld dat provinsiale administrasies ten volle verantwoordelik is vir die beheer oor die beplanning en funksionele uitvoering van formele burgerlike beskerming deur plaaslike besture sowel as landelike burgerlike beskermingsorganisasies. Hieruit spruit voort dat die provinsiale administrasies opdragte en voorskrifte aan plaaslike owerhede sal voorsien vir hulle uitvoeringstaak. Die uitvaardiging van administrateurslasgewings aan plaaslike owerhede was dan ook 'n direkte gevolg van die rol van provinsiale administrasies. Die daarstelling van landelike formele burgerlike beskermingsorganisasies soos van toepassing in die Transvaal, Oranje-Vrystaat en Natal word vervolgens toegelig. Voormalige landelike gebiede in die Kaapprovinsie beskik oor formele plaaslike owerheidsrade - afdelingsrade voor 1987 en streeksdiensterade na 1987, wie die sogenaamde "eiesake" lasgewing van formele burgerlike beskerming moes voortsit. Die verwantskap tussen streeksdiensterade en formele burgerlike beskerming toepassing is beskryf in paragraaf 3.2.1.3(c). Die lasgewings deur die Administrateurs-in-Uitvoerende-Komitees van die onderskeie provinsies word kortliks toegelig en word gemeld dat die lasgewings die basis sal wees waarvolgens plaaslike owerhede formele burgerlike beskerming sal ontwikkel en ook die raamwerk waarbinne paraatheid van korpse geëvalueer sal word. Die aanstellings van hoofde van burgerlike beskerming is 'n onderwerp wat toegelig word met die oog op die toedeling van bepaalde bevoegdheid, pligte en werksaamhede deur elke plaaslike owerheid (munisipale raad) aan die verantwoordelike amptenaar naamlik die Hoof van Formele Burgerlike Beskerming. Die algemene praktykreëling is dat die hoof- uitvoerende beampte van die plaaslike owerheidsraad aangewys word as Hoof van Formele Burgerlike Beskerming bo en behalwe sy normale taak.

Alhoewel die Handleiding vir die Beplanning en Uitvoering van Burgerlike Beskerming in die Republiek van Suid-Afrika die aanstelling van komitees op provinsiale vlak propageer, bestaan daar geen provinsiale koördineringskomitees in die Republiek van Suid-Afrika nie. Dié komitees sou dan bedoel wees om onder voorsitterskap van 'n provinsiale amptenaar te vergader en sou op provinsiale vlak die koördinerings van formele burgerlike beskermingsaktiwiteite hanteer. Opleidingsinrigtings word ook in ooreenstemming met Ordonnansies voorsien ingevolge die Handleiding en word bestaande inrigtings soos byvoorbeeld brandweerstasies, ambulansstasies, verkeersskole en teknikons as voorbeelde genoem. Daar word selfs voorsiening gemaak in die afwesigheid van geskikte sentrums vir die stigting van formele opleidingsinrigtings. Ongelukkig het van hierdie opleidingsinrigtings weinig gekom. Daar is wel in die provinsies Kaap en Transvaal weeklange opleidingskursus (oor 'n tydperk van 5 jaar in Transvaal en 2 jaar in die Kaapprovinsie) aangebied maar die opleiding was hoofsaaklik geïnisieer deur die provinsiale owerhede in samewerking met die onderskeie weermagkommandemente van die Suid-Afrikaanse Weermag.

Die hoofstuk word afgesluit deur die skakelkanale vir plaaslike owerhede uit te spel en te beklemtoon dat plaaslike besture eiesoortig van aard is, elke dag met noodgevalle te doene kry en 'n intieme werkswyse handhaaf met hulle onderskeie gemeenskappe. Formele burgerlike beskermingsbeplanning volgens die Handleiding is dan spesifiek op hierdie formele burgerlike beskerming/plaaslike bestuursaktiwiteite gerig en hou geen verband met militêre prosedure en optredes nie. Dit word gestel dat enige verwantskap met militêre optredes beperk sal wees tot oorhoofse koördinerings tussen die formele burgerlike beskerming beheersentrum en die militêre strukture. Die betrokkenheid van gemeenskappe en enige oënskynlike informele gemeenskap, word kragtens statutêre voorskrif gemagtig en gereël. Die resultaat vorm derhalwe deel van formele burgerlike beskerming en moet nie verwar word met informele vergestaltungen van burgerlike beskerming nie.

Die hoofstuk behandel verder die taak van die provinsiale administrasies om formele burgerlike beskermingsmaatreëls te inisieer en die nodige leiding te gee. Die taak van provinsiale administrasies om formele burgerlike beskermingsmaatreëls te inisieer by plaaslike owerhede en die nodige leiding en regstellings aan te beveel, word vervolgens toegelig. Provinsiale administrasies word gemotiveer en geaktiveer om deur middel van besoeke van verteenwoordigers van provinsiale administrasies (formele burgerlike beskerming skakelbeampies) aan plaaslike owerhede die nodige leiding en advies aan plaaslike owerhede te verskaf wat hulle in staat sal stel om uitvoering te gee aan die vestigingsopdrag (lasgewings) vir formele burgerlike beskerming.

(iii) Die Rol van Plaaslike Owerhede

Hoofstuk 3 van die Handleiding handel suiwer oor die rol van plaaslike bestuur in formele burgerlike beskerming. Ter inleiding word die algemene verantwoordelikhede kortliks toegelig. Erkenning word verleen aan die gespesialiseerde taak wat formele burgerlike beskerming meebring vir plaaslike owerhede. Daar word ook gemeld dat dit 'n nuwe konsep vir oorhoofse beheer meebring wat dit in effek vir die plaaslike bestuur nie moontlik maak om volgens die tradisionele beskouing formele burgerlike beskerming onder een van sy bestaande afdelings in te skakel sonder komplikasies nie. Die rede hiervoor is dat formele burgerlike beskermingsfunksies deur alle plaaslike owerheidsdepartemente sny en derhalwe nie 'n enkel departement fokus kan hê nie. Teenstellend tot hierdie gedagterigting is dit interessant, veral gemeet aan die praktyk, dat formele burgerlike beskerming bykans sonder uitsondering by 'n plaaslike owerheidsdepartement in een of ander vorm ingeskakel is. Heelwat van die plaaslike owerhede het vir hierdie inskakeling gekompenseer deur die plasing 'n administratiewe reëling te maak. Die funksionele formele burgerlike beskermingsamptenaar doen direk verantwoording aan die Hoof van Burgerlike Beskerming cum Stadsklerk en nie aan die plaaslike owerheidsdepartementshoof nie.

Die hoofstuk handel voorts oor die rol en taak van die Hoof van Formele Burgerlike Beskerming cum Stadsklerk kragtens die wetgewing. Vervolgens word daar oorgegaan na riglyne vir beplanning onder die opskrifte "Gebiedsbeskrywing", "Bedreigingsidentifisering", "Bepaling van die Gevolge van Rampe", die "Ontleding van Rampgevolge" en die "Praktiese Implementering en Beplanning" waar die sleutelwoord deurgaans "Identifisering van Mannekrag, Middele en Toerusting en die gekoördineerde aanwending van sodanige Mannekrag, Middele en Toerusting" is.

Die hoofstuk word afgesluit deur die skakelkanale vir plaaslike owerhede met sentrale- en provinsiale owerheidsinstellings uit te spel en te beklemtoon dat plaaslike bestuursinstellings van aard is, elke dag met noodgevallen te doen kry en 'n intieme werkswyse handhaaf met hulle onderskeie gemeenskappe. Formele burgerlike beskermingsbeplanning volgens die Handleiding is dan spesifiek op hierdie formele burgerlike beskerming/plaaslike bestuursaktiwiteite gerig en hou geen verband met militêre prosedure en optredes nie. Dit word gestel dat enige verwantskap met militêre optredes beperk sal wees tot oorhoofse koördinering tussen die formele burgerlike beskerming beheersentrum en die militêre strukture. Weer eens kom die verskewing van die generiese burgerlike beskermingspektrum sterk na vore met die beskrywing van formele burgerlike beskermingsmaatreëls.

(iv) Landelike Burgerlike Beskerming: Transvaal/Oranje-Vrystaat/Natal

Ten opsigte van die provinsies Transvaal, Oranje-Vrystaat en Natal, in teenstelling met die Kaapprovinsie, bestaan daar geen plaaslike owerhede vir landelike (buite-stedelike) gebiede nie. Die aangeleentheid is toegelig in paragraaf 3.2.1.3(i) en (ii). Selfs met die aanvaarding van die Wet op Streeksdiensterade, 1985 (Wet 109 van 1985) beskik die bepaalde streeksdiensteraad nie oor die bevoegdheid om formele burgerlike beskerming as 'n "eie saak" kragtens artikel 14 van die Grondwet van die Republiek van Suid-Afrika, 1983 (Wet 110 van 1983) saamgelees met die Wet en Ordonnansie op formele burgerlike beskerming te bedryf nie. Eers wanneer die deelnemende plaaslike owerhede binne die streeksdiensteraadgebied kragtens artikel 5 van die Wet op Streeksdiensterade, 1985 (Wet 109 van 1985) besluit om formele burgerlike beskerming te verstreek, verkry die bepaalde streeksdiensteraad uitvoerende formele burgerlike beskermingsbevoegdhede.

Hoofstuk 4 van die Handleiding handel suiwer oor die modus operandi vir daarstelling van formele burgerlike beskermingsorganisasies vir landelike gebiede waar formele plaaslike bestuurstrukture nie bestaan nie. Die omskrywing meld dat formele burgerlike beskerming doelstellings die beskerming van lewens en eiendom en die bekamping van burgerlike ontwigting is. Voorts word gekonstateer dat stede en dorpe reeds 'n struktuur het wat as statutêre bestuursliggaam funksioneer wat die bestaande infrastruktuur vorm vir formele burgerlike beskermingsontplooiing. In die geval van landelike gebiede bestaan hierdie strukture nie en moet sodanige strukture ingevolge wetgewing vir formele burgerlike beskerming geskep word.

Die hoofstuk vervolg deur die daarstelling en ontwikkeling van sodanige landelike formele burgerlike beskerming korpse oftewel plaaslike bestuur vir die doeleindes van formele burgerlike beskerming, te omskryf van die hand van die stigting van die formele burgerlike beskerming korpse, die ontwikkeling van die korpse en skakelkanale wat deur die korpse gestig sal word. Die hoofstuk word aangevul met 'n volledige stel aanhangsels wat in effek die formele burgerlike beskermingskorps se konstitusie is. Hierdie voorskrif wat saamgestel is, dien as 'n volledige en 'n duidelike riglyn vir landelike formele burgerlike beskerming korpse se stigting.

(v) Rol van die Suid-Afrikaanse Leër

Hoofstuk 5 van die handleiding handel oor die uitvoering van die S.A. Leër se ondersteuningsfunksie soos opgedra ingevolge artikel 6 van die Wet op Burgerlike Beskerming, 1977 (Wet 67 van 1977). Dit moet verstaan word dat artikel 6 van die Wet op Burgerlike Beskerming, 1977 (Wet 67 van 1977) suiwer 'n ondersteuningsfunksie aandui deur die S.A. Weermag en nie 'n oornamfunksie nie. Die S.A. Leër sal op geen stadium burgerlike beskermingsorganiserings en uitbouing oorneem nie. Die enigste geleentheid waar die S.A. Leër of die Minister van Verdediging verantwoordelikhede sal oorneem ingevolge artikel 6 van die Wet op Burgerlike Beskerming, 1977 (Wet 67 van 1977) is wanneer buitengewone omstandighede dit vereis dit wil sê waar daar oorgegaan word na 'n staat van volskaalse oorlogvoering. Nieteenstande die onwaarskynlikheid van konvensionele oorlog in Suid-Afrika, bly dié artikel 6 bevoegdhede steeds van krag. Die S.A. Weermag se ondersteuningsverantwoordelikheid word dan volledig toegelig onder die groeperings van die S.A. Weermag asook die Hoof van die S.A. Leër en die S.A. Leërkommandemente. Die hoofstuk sluit af deur die skakelkanale voor te skryf wat benut kan word tussen provinsiale administrasies en ook interne S.A. Leërkomponente ter uitvoering van die S.A. Leër se ondersteuningsverantwoordelikheid.

(vi) Die Rol van die S.A. Geneeskundige Dienste

Hoofstuk 6 van die Handleiding handel oor die S.A. Geneeskundige Dienste se ondersteuningsfunksie ten gunste van formele burgerlike beskerming en spruit ook voort uit die bepalings van artikel 6 van die Wet op Burgerlike Beskerming, 1977 (Wet 67 van 1977). Die funksies word toegelig onder die verantwoordelikhede onderneem deur die Geneesheer-Generaal sowel as die verantwoordelikhede onderneem deur Mediese Kommandemente van die S.A. Geneeskundige Dienste. Die aard van die ondersteuningsfunksie wat verrig word ten gunste van formele burgerlike beskerming is operasionele ondersteuning en proaktiewe advies en leidinggewing. Ook hierdie hoofstuk sluit af deur die skakelkanale voor te skryf vir die ondersteuningsfunksie van die S.A. Geneeskundige Dienste.

(vii) Formele Burgerlike Beskerming Evaluerings

Hoofstuk 7 wat ook die Handleiding afsluit, handel suiwer oor die maatstawwe en prosedures vir die evaluering van formele burgerlike beskermingskorpse deur provinsiale owerhede. Evaluasies het ten doel om die paraatheid van plaaslike besture se formele burgerlike beskermingsorganisasies te toets. Die vermoë word uitgespel as die kombinerings en effektiewe aanwending van beskikbare toerusting en uitrusting asook mannekrag wat kortliks gestel word as die vermoë om die noodplan effektief ten uitvoer te bring. Die beleid met betrekking tot evaluering word uiteengesit en word die evalueringsraamwerk beperk tot die inhoud van die lasgewings wat deur die verskeie Administrateurs-in-Uitvoerende-Komitees aan die plaaslike owerhede uitgevaardig is. Die evalueringsproses word verder toegelig en word

alle evaluerings selfstandig deur die provinsiale administrasies onderneem. Evaluerings word aan die hand van 5 graderings gedoen vanaf gradering E tot A. 'n E-gradering dui op geen voldoening aan formele burgerlike beskermingslasgewings nie. 'n D-gradering dui daarop dat die Hoof van Formele Burgerlike Beskerming aangestel is. 'n C-gradering dui daarop dat die noodplanomskrywing gedoen en aan standarde voldoen is. 'n B-gradering dui daarop dat korpslid opleiding op standaard gedoen is en 'n A-gradering dat aan die lasgewing bepalings voldoen is en 'n praktiese evaluasie suksesvol deurloop is. Sedert die publiserings van die Handleiding in 1979 is etlike wysigings - soos die demilitarisering van formele burgerlike beskerming van krag verklaar. Die Handleiding is egter nie aangepas nie en moet aanpassings en wysigings oordeelkundig ingelees word.

Die Handleiding verwys by herhaling na die ondersteuningsfunksie van die owerheidsmilitêre instellings. Tog word formele burgerlike beskerming as nie-militêr getipeer. Die verskynsel is te wyte aan die kunsmatige verskerwing van generiese burgerlike beskerming en die resulterende mutant formele burgerlike beskerming. Om die verskerwing en die leemtes wat as gevolg daarvan ontstaan, te ondervang, moet uitgebreide ondersteunings en koördineringsriglyne ingebou word. Dit word gedoen om die afgeskerfde komponente weer her-in-te-bind by formele burgerlike beskerming. Die verwarring wat verskerwing van die generiese burgerlike beskerming meebring vir formele burgerlike beskerming blyk duidelik wanneer die rolspelers se funksies toegelig en beskryf word.

3.2.2.2 BELEID KRAGTENS DIE ORDONNANSIE OP BURGERLIKE BESKERMING, 1977 (ORDONNANSIE 8 VAN 1977 - KAAPPROVINSIE)

(a) Die Regulasies op Burgerlike Beskerming kragtens die Ordonnansie op Burgerlike Beskerming, 1977 (Ordonnansie 8 van 1977 - Kaapprovinsie)

Die Kaaplandse Regulasies op formele burgerlike beskerming word as bron-dokument vir beskrywing gebruik, naamlik Regulasies Insake Burgerlike Beskerming, 1978 - Provinsiale Kennisgewing 1224/1978 gedateer 15 Desember 1978).

Ingevolge artikel 16 van die Ordonnansie op Burgerlike Beskerming, 1977 (Ordonnansie 8 van 1977 - Kaapprovinsie) is bevoegdhede aan die Administrateur-in-Uitvoerende-Komitee verleen om regulasies uit te vaardig wat hy dan ook met die goedkeuring van die Minister van Plaaslike Regering en Nasionale Behuising gedoen het. Sodanige regulasies is in elke provinsie van die Republiek van Suid-Afrika uitgevaardig. Hierdie Regulasies is 'n uitbreiding op die Ordonnansie en bevat meer detail ten opsigte van administratiewe maatreëls.

(i) Woordomskrywings

Met die bevoegdheidsraamwerk uiteengesit in die Ordonnansie, gaan die Regulasies voort en omskryf in sy woordbepalings wat bedoel word met "formele burgerlike beskermingsdiens", die "Hoof van Formele Burgerlike Beskerming", "korpslede" en "lede van burgerlike beskerming".

(ii) Instelling van 'n Formele Burgerlike Beskermingskorps

Artikel 2 reël dat 'n plaaslike owerheid so spoedig moontlik na inwerkingtreding van die regulasies 'n formele burgerlike beskermingsorganisasie op die been bring. Sodanige organisasie sal die bestaande plaaslike owerheidsorganisasie as kern benut en dit aanpas/uitbou tot 'n organisasie wat ook die formele burgerlike beskermingdoelstellings sal akkommodeer. Die plasing van formele burgerlike beskerming binne 'n plaaslike owerheidstruktuur word meer volledig behandel in die Handleiding, soos beskryf in paragraaf 3.2.2. Daar word derhalwe voistaan by die beskrywing reeds gedoen.

(iii) Burgerlike Beskermingskorpslede

Artikel 3 handel uitvoerig oor die aanstelling van burgerlike beskermingskorpslede, die voorwaardes waaraan voldoen moet word tesame met die spesifieke prosedures en pro-forma aansoekvorms, gesondheidsvraelyste, werkgewerstoesstemming, verbintenisse en toestemmings. Artikel 4 reël dat die Hoof van Formele Burgerlike Beskerming 'n register van korpslede sal hou en word die vereistes waaraan so 'n register moet voldoen, uiteengesit. Artikel 5 handel oor die beëindiging van die aanstelling van formele burgerlike beskermingskorpslede wedyersyds vanaf die Hoof van Burgerlike Beskerming of vanaf die lid self. Artikel 6 reguleer die opleiding van formele burgerlike beskermingskorpslede, die tydperk wat sodanige korpslid opleiding sal ondergaan en die vorm waarin rekord gehou moet word van hierdie opleiding. Artikel 7 reguleer die oproep vir diens en dra van armbande en identiteitskaarte deur formele burgerlike beskermingskorpslede wat 'n belangrike implikasie inhou vir korpslede aangesien dit 'n stawende bewys sal wees van korpsliddiens in geval van dood, besering en ongesteldheid waarvoor skadeloosheidstelling oorweeg sal word. Selfs die doen van diens buite die formele burgerlike beskermingskorpsgebied waartoe 'n korpslid aangesluit het, word toegelaat ingevolge Regulasie 7. Hierdie bepaling is spesifiek ingesluit met die oog op vakansieverskuiwing van formele burgerlike beskermingskorpslede. Artikel 8 bepaal dat geen besoldiging betaalbaar is aan enige formele burgerlike beskermingskorpslid tydens opleiding of diens nie.

(iv) Rekord van Eiendomsgebruik

Artikel 9 reguleer dat die Hoof van Formele Burgerlike Beskerming 'n register sal hou van alle grond, geboue, "artikel of ding" wat in die formele burgerlike beskermingsaksie benut word (die gebruik van term "ding" klink uit pas uit maar is 'n direkte aanhaling uit die regulasie).

Artikel 10 handel oor die geskille in verband met vergoeding wat in effek aansluit by die Ordonnansie sowel as by die Wet se bepaling in hierdie verband, waar die Administrateur-in-Uitvoerende-Komitee bevoegdhede aan die plaaslike owerheid kan delegeer vir die opkommandeer of summiere gebruik van goedere tydens 'n ramptoestand of noodtoestand en waarvoor dan vergoeding oorweeg sal word. In geval van geskille sal artikel 10 bepaling hierdie geskille reguleer. Sodanige bevoegdhede sal noodwendig tydens ramp- of noodtoestande afkondigings in die tersaaklike provinsiale kennisgewing, gepubliseer in die staatskoerant, vervat wees ten einde regsrag daaraan te verleen.

(v) Ontruiming van Persele

Artikel 11 reguleer die lasgewings met betrekking tot die ontruiming van persele waarby die plaaslike owerheid in die persoon van die Hoof van Burgerlike Beskerming die bevoegdheid verkry om persele te ontruim indien sodanige ontruiming noodsaaklik is vir die beveiliging van lewens en eiendom en voorkoming van beserings asook die bekamping van burgerlike ontwigting.

(vi) Strawwe en Misdrywe

Artikel 12 handel oor strawwe in geval van oortredings van bepaling van die Ordonnansie en/of Regulasies en sluit die regulasies af met 'n stel pro-forma vorms en embleme wat gebruik sal word in formele burgerlike beskermingsverband.

(b) Administrateurslasgewings ten opsigte van Formele Burgerlike Beskerming

Aanvullend tot die Regulasies en voortspruitend hieruit met die Ordonnansie as basis, het die Administrateurs-in-Uitvoerende-Komitees in 1979 in elke provinsie provinsiale lasgewings uitgevaardig (Kaaplandse Provinsiale Administrasie verwysing AAO/130 - LG/PB/7/1979 gedateer 15 Maart 1979) wat basies ooreenstem met die voorskrifte in die ordonnansies ten opsigte van die stappe wat gedoen moet word ter bereiking van die doeleindes van formele burgerlike beskerming. Hierdie stappe soos voornoem, is die stappe soos uiteengesit in artikel 2(1) tot die Ordonnansie op Burgerlike Beskerming, 1977 (Ordonnansie 8 van 1977) en is behandel tydens die bespreking van die Ordonnansie sowel as die beskrywing van die Handleiding op die Beplanning en Organisering van Burgerlike Beskerming. Die lasgewings dek volledig al die vereistes waaraan 'n plaaslike bestuur moet voldoen en is dit die raamwerk waarbinne 'n formele burgerlike beskermingsorganisasie geëvalueer sal word vir paraatheid. Aspekte soos die inrig en bedryf van 'n beheersentrum, die skryf en ontplooiing van 'n formele burgerlike beskermingsnoodplan, desentralisasie, voortsetting van plaaslike administrasie, instandhouding van noodsaaklike dienste, -bedrywe, -plekke en -gebiede, nywerhede, sake-ondernemings, skole en opvoedkundige inrigtings, word volledig in die lasgewing beskryf. Die lasgewing sluit af met die opdrag tot koördinering van aktiwiteite op plaaslike vlak. Hierdie lasgewings kan nie ligtelik gesien word nie en moet gedetailleerd en toepaslik korrek ontwikkel word binne 'n plaaslike bestuursgebied. In effek is die administrateurslasgewings suiwer die gedetailleerde taakopdrag wat die Administrateurs-in-Uitvoerende-Komitee rig tot plaaslike regering. Dié lasgewings bevestig die bevelsmodel benadering van formele burgerlike beskerming.

(c) **Plaaslike Owerheid Beleidstukke in die vorm van Raadsbeleid, Geskifte en Ooreenkomste**

Plaaslike regering is die uitvoerende vlak van formele burgerlike beskerming, die eindpunt van die owerheids-uitvoeringsketting. Plaaslike owerhede skakel effektief met die publiek en die onderskeie diensdisiplines ten einde formele burgerlike beskermingsfunksies of stappe tot hulle reg te laat kom. Elke plaaslike owerheid funksioneer onder aanvoering van 'n plaaslike owerheidsraad wat in effek die besitter van plaaslike politieke owerheidsgesag is. Landelike formele burgerlike beskermingsorganisasies in die Transvaal, Vrystaat en Natal het ingevolge die konstitusie van die formele burgerlike beskermingsorganisasie 'n formele burgerlike beskermingskomitee wat ook gesien kan word as die "Raad" van daardie plaaslike owerheid. Dié begrip moet met omsigtigheid oorweeg word aangesien die landelike formele burgerlike beskerming nie 'n formeel verkose "raad" het nie. Die lasgewings wat deur die Administrateur-in-Uitvoerende-Komitee ingevolge die Ordonnansie op formele burgerlike beskerming uitgevaardig is, is dan ook aan plaaslike owerheidsrade uitgevaardig en kry die plaaslike owerheidsraad primêr die verantwoordelikheid vir die ontwikkeling van formele burgerlike beskerming binne sy regsgebied. Die eerste stap wat die Raad in opdrag van die Administrateur dan ten uitvoer moet bring, is om 'n hoof uitvoerende amptenaar aan te stel as Hoof van Formele Burgerlike Beskerming. Die Stadsclerk van die plaaslike owerheid vul normaalweg hierdie posisie. Hierdie besluit sal dan een van die belangrikste beleidstukke wees van plaaslike regering en word normaalweg ingesluit by die formele burgerlike beskermingsnoodplan. Die Raad se besluite met betrekking tot die delegering van bevoegdhede asook die totale plaaslike administrasie van formele burgerlike beskerming, is vervat in die beleidsdokumente van die plaaslike owerheidsraad.

Na voltooiing van die geskrewe noodplan, sal die noodplan voorgelê word aan die Raad vir bekragtiging in die breë en sal hierdie besluit van die Raad ook 'n belangrike deel vorm van 'n plaaslike owerheid beleidsdokumente. Hierdie dokumente kan aanvaar word as die dokumente wat die strategie vir formele burgerlike beskerming binne die korpsgebied sowel as die taktiese optrede van formele burgerlike beskerming in beleidsdokumentvorm, saamvat. Voormelde beleidsdokument vorm eweneens die politieke en uitvoerende beleid van die plaaslike owerheid. Administratiewe asook operasionele beleid is eweneens belangrike beleidsdokumente op plaaslike owerheidsvlak en bevat, afgesien van die aanstelling van die Hoof van Formele Burgerlike Beskerming bepaalde prosedure besluite vir die bedryf van formele burgerlike beskerming.

Die somtotaal van alle raadsbesluite wat in formele burgerlike beskermingsverband geneem word, is die plaaslike owerheid se politieke beleid in raadsbeleidvorm. Operasionele beleid daarenteen is die taktiese optredes ten opsigte van formele burgerlike beskerming wat saam met die formele burgerlike beskerming strategie in die noodplan vervat word. Operasionele beleid sal derhalwe volg op administratiewe beleid. Dit impliseer dat administratiewe beleid oorwegend gerig is op pro-aktiewe formele burgerlike beskerming terwyl operasionele beleid hoofsaaklik reaktiewe prosedures reël. Operasionele en administratiewe beleid ressorteer grotendeels binne die werksveld van die amptenaar.

Stawende dokumentêre bewys van voornoemde beskrywings en stellings kan nagevors word by enige plaaslike owerheid met 'n formele burgerlike beskermingstruktuur. Hierdie tesis se beredeneringe word gebaseer op die raadsbeleid van die voormalige Stellenbosch Afdelingsraad Burgerlike Beskerming soos sedert 1986 voortgeset is deur die Wes-Kaapse Streeksdiensteraad.

Met die raadsbesluit soos omskryf as basis, sal die Burgerlike Beskermingsbeampte (Formeel) in oorleg met die Hoof van Formele Burgerlike Beskerming, omsendbriewe, opdragte en voorskrifte saamstel. Hierdie dokumente sal versprei word aan die onderskeie plaaslike owerheidsdepartemente en -afdelings vir uitvoering. Die formele burgerlike beskermingsnoodplan is vervat in 'n dokument of formele beleidstuk wat die plaaslike owerheids burgerlike beskermingstrategie en taktiese optrede (administratiewe en operasionele beleid - proaktief en reaktief) sal reël. Die gedetailleerde staande werksprosedures van die Korps sal volledig vervat word in die noodplan en is die formele burgerlike beskermingsnoodplan die eindproduk van formele beleid. (Burgerlike Beskermingslasgewings - K.P.A. Omsendbrief LG/PB/7/1977 gedateer 15 Maart 1979).

Die effektiewe formele burgerlike beskerming administrasie in owerheidsverband van korpslede, lede van die publiek, word deur middel van oproep-instruksies, korrespondensie en diverse direkteiewe hanteer. Die optrede van formele burgerlike beskermingskorpslede, staande werksprosedures en aksies wat geloods word, sal ingevolge hierdie beleidstukke ten uitvoer gebring word. Korrespondensie en direkteiewe sal gefundeer word op raadsbeleid, provinsiale- en sentrale owerheidsbeleid, in effek die somtotaal van die hoër gesag en plaaslike owerheid beleidstukke.

Ingevolge artikel 10 van die Kaaplandse Ordonnansie op Burgerlike Beskerming, 1977 (Ordonnansie 8 van 1977) kan plaaslike besture ooreenkomste aangaan met naburige formele burgerlike beskermingskorpse. Verder kan plaaslike owerhede se formele burgerlike beskermingskorpse ooreenkomste sluit met leweransiers vir die lewering van mannekrag, middele en toerusting tydens enige gebeurlikheid. Hierdie ooreenkomste kan in streeksverband sowel as in plaaslike verband gesien word as die beleidstukke vir formele burgerlike beskerming ten opsigte van ondersteuning en onderlinge hulpverlening. 'n Voorbeeld hiervan is weer die agtien Plaaslike Owerhede Burgerlike Beskerming Onderlinge Hulpverleningsooreenkoms wat in die Kaapse Skiereiland gesluit is waarvan Kaapstad Stadsraad die kernparty en administrator is. Die metodes en beheer waarvolgens hulpverlening gedoen sal word en vergoeding betaal sal word, sal normaalweg in sodanige ooreenkomste vervat wees.

In 3.2.1 is die politieke wil ten opsigte van Suid-Afrikaanse formele burgerlike beskerming beskryf. In 3.2.2 is die struktuur-funksionalisme van Suid-Afrikaanse formele burgerlike beskerming beskryf. Ten einde 'n holistiese perspektief van Suid-Afrikaanse formele burgerlike beskerming te skets, word vervolgens 'n analise, aan die hand van die sisteemteorie, beskryf.

3.2.3 'N ANALITIESE PERSPEKTIEF AAN DIE HAND VAN DIE SISTEEMTEORIE

Ten einde formele burgerlike beskerming holisties te verstaan, word vervolgens gekyk na die sisteemteorie en veral die formele burgerlike beskermingsinsette kragtens die sisteemteorie.

Huse (1973: 33) omskryf 'n sisteem as "a system takes inputs from the environment, transform them through operations into outputs and receives feedback from the environment on its successes." Volgens Huse se omskrywing is formele burgerlike beskerming derhalwe 'n sisteem wat insette uit sy omgewing neem, in die vorm van inligting, mannekrag en hulpbronne en dit omskep in 'n toestand van paraatheid en/of 'n paraatheidstruktuur. Tydens rampgebeurlikhede en noodtoestande word die paraatheidstruktuur omgesit in beveiligingsoperasies wat ontplooi word binne die gemeenskap. Die gemeenskap word beveilig en gee terugvoering oor die effektiwiteit van formele burgerlike beskermingsuitsette en die suksesse daarvan. Derhalwe is formele burgerlike beskerming by uitstek 'n subsisteem van die makro Suid-Afrikaanse omgewing. Formele burgerlike beskerming tree op 'n deurlopende basis in interaksie met ander subsisteme in die makro omgewing. Hierdie interaksie vind op 'n deurlopende basis plaas tydens die proaktiewe fase, naamlik voorbereiding tydens vredestrye, sowel as operasionele optrede tydens noodtoestande en rampgebeurlikhede. Dit behoort die interaksie van formele burgerlike beskerming met sy makro omgewing te wees.

Die sisteembenadering bied 'n holistiese perspektief van die funksionering van formele burgerlike beskerming. Daar is bepaald sprake van interafhanklikheid van formele burgerlike beskerming as 'n subsisteem met ander subsisteme binne die owerheids- sowel as privaatsektor. Indien formele burgerlike beskerming in samehang met ander subsisteme sinvol en effektief paraatheid tydens ramp-/noodtoestande nastreef, sal die insette van die verskillende subsisteme, indien dit behoorlik gekoördineer en aangewend word, volgens sinergistiese effek 'n resultaat realiseer wat in effek groter is as die somtotaal van die individuele subsisteme. Dit bring mee dat die formele burgerlike beskermingsresultaat groter is as die som van die individuele dele. Die kernbegrippe in die sisteembenadering is derhalwe onderlinge afhanklikheid, interaksie, holisme en sinergisme (Hodge 1988: 50).

Binne die formele burgerlike beskermingsmikrosisteem is daar ook bepaalde subsisteme wat geïdentifiseer kan word. Hodge (1988: 51) omskryf 'n subsisteem as 'n groep funksionele elemente van 'n groter sisteem. Binne die formele burgerlike beskermingstrukture word daar byvoorbeeld ramp-/noodbeheersentra aangetref wat 'n volwaardige subsisteem is met eie insette, verwerking en uitsette. Die formele burgerlike beskermingsbeheersentrum moet in effek inligting vanuit die omgewing versamel, dit beskikbaar stel aan die besluitnemers, wie dan hierdie inligting oorweeg en besluite daarkragtens neem in die transformeringsproses en wat dan die geformuleerde besluite as uitsette beskikbaar stel aan die operasionele spanne wat nood-/ramplanning moet uitvoer. So is daar ook 'n subsisteem wat reklame en bemaking van burgerlike beskermingsdoelstellings doen aan die breë gemeenskap. Daar is mediese spanne, brandbestrydingspanne en 'n magdom ramplanning en operasionele entiteite wat as subsisteme binne die formele burgerlike beskermingsisteem funksioneer.

Hodge (1988: 53) identifiseer 'n oop sisteem as 'n sisteem wat in interaksie met sy omgewing bly terwyl 'n geslote sisteem geen interaksie met sy omgewing het nie. Volgens hierdie omskrywing behoort formele burgerlike beskerming bepaald 'n oop sisteem te wees aangesien dit deurlopend in interaksie moet wees met die omgewing. Vir sisteme om te oorleef, moet die verskynsel van negatiewe entropie gehandhaaf word (Hodge: 1988: 53) wat impliseer dat daar meer energie uit die omgewing geneem moet word as wat formele burgerlike beskerming uitgee aan die omgewing. Energie in hierdie verband kan vergelyk word met die aanhang en ondersteuning wat burgerlike beskerming uit sy omgewing kry wat figureer as hulpbrontoewysing (belastings bewilling) vir formele burgerlike beskerming. Politici ("authorities") sal derhalwe belasting laat vorder en gesaghebbend (polities) toedeel aan die doelstelling, formele burgerlike beskerming. Die uitvoerende regering ("regimé") sal die belasting ("energie") bestee in die uitvoering van die owerheidsfunksie-formele burgerlike beskerming. Indien formele burgerlike beskerming nie aanvaar word deur die gemeenskap nie, sal sy uitsette irrelevant raak vir die gemeenskap. Die politieke gemeenskapsondersteunende insette (belasting "energie") gelewer aan formele burgerlike beskerming sal kwyn en burgerlike beskerming sal 'n stille dood sterf.

Funksionalisme word deur Hodge (1988: 54) omskryf as 'n toestand waar die sisteem of subsisteem 'n positiewe en opbouende (fasiliterende) uitset lewer ten opsigte van ander subsysteme. Disfunksionalisme figureer wanneer uitsette van 'n bepaalde sisteem, soos formele burgerlike beskerming, verhinder dat ander subsysteme kan funksioneer. Daar bestaan derhalwe in hierdie geval 'n konflik van funksionaliteit. Formele burgerlike beskerming moet derhalwe dinamies funksioneel figureer teenoor ander subsysteme.

Weens die vereiste oopheid van die formele burgerlike beskermingsisteem, is dit noodwendig so dat dit 'n dinamiese sisteem moet wees wat op 'n deurlopende basis volgens veranderde omstandighede in die omgewing moet aanpas. Dit bring mee dat die finaliteit in status vir formele burgerlike beskerming altyd 'n ewewigsafhanklikheid handhaaf met sy omgewing dit wil sê 'n toestand van ekwifinaliteit. Hodge (1988: 55) omskryf statiese en dinamiese sisteme as staties sonder enige veranderinge wat plaasvind en dinamies ten gunste van veranderinge oor tyd. Formele burgerlike beskerming behoort in effek 'n dinamiese sisteem te wees met deurlopende aanpassings by die veranderinge in die omgewing ten einde te kan oorleef.

Hodge (1988: 55) omskryf abstrakte sisteme as bestaande uit idees en konsepte terwyl konkrete sisteme bestaan uit fisiese komponente. Formele burgerlike beskerming is in effek 'n kombinasie van 'n abstrakte en konkrete sisteem aangesien die gedagtes en konsepte grotendeels vervat is in die ideologie rondom burgerlike beskerming naamlik om 'n parate struktuur te skep vir burgerlike beskerming ter oorlewing en voortsetting van gemeenskapsamestelling - status quo ten gunste van die regimé. Daar is egter ook konkrete elemente daarby ingesluit in die vorm van beskikbare hulpbronne, toerusting en mannekrag wat aanwendbaar kan word vir rampleningingsdoeleindes.

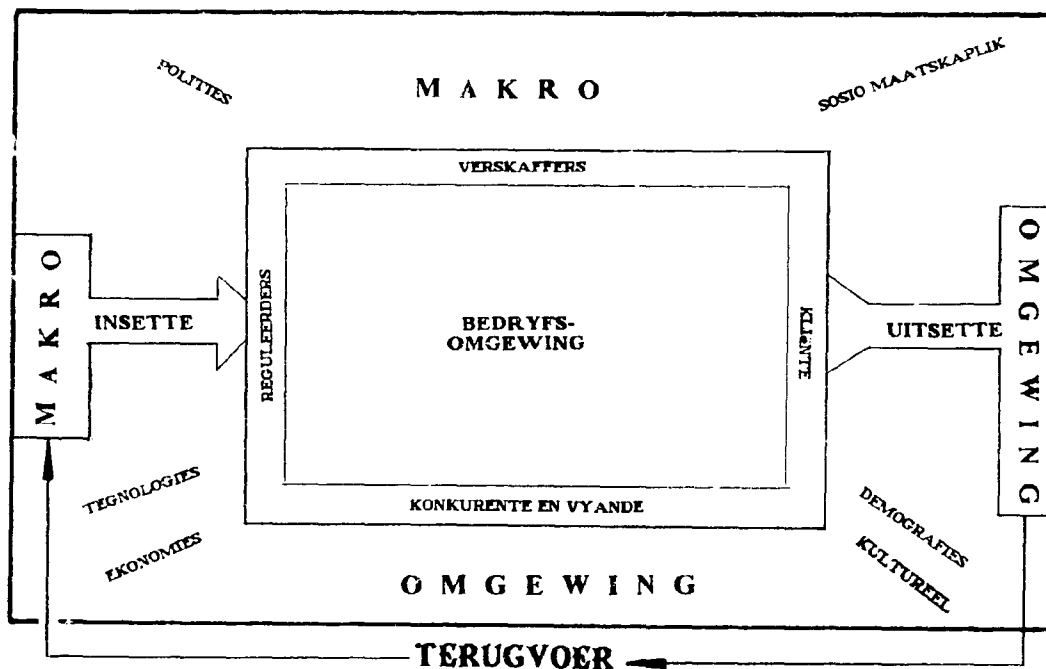
In die gedragsklassifikasie van sisteme identifiseer Hodge (1988: 55) 4 gedrag-kategorieë wat bepaal hoe sisteme funksioneer. Ten opsigte van formele burgerlike beskerming word dit geïdentifiseer as 'n kombinasie van al vier die kategorieë wat deur Hodge (1988: 55) geïdentifiseer word naamlik statushandhawing-, doelstrewende-, multi-doelstrewende- en doelgerigte sisteme. Ten opsigte van die statushardhawende sisteem het formele burgerlike beskerming bepaald die instandhouding van die bestaande strukture, deur te streef na die voortsetting van die status quo, ten doel. Ten opsigte van die skepping van 'n paraatheidstoestand, behoort formele burgerlike beskerming 'n doelstrewende sisteem te wees. Ten opsigte van die multi-doelstrewende sisteem is formele burgerlike beskerming bepaald multi-doelstrewend aangesien dit 'n samevatting van burgerlike beskermingsdoelstellings nastreef. Aangesien van fisiese nood-/ramplening, behoort formele burgerlike beskerming ook daarna te streef om 'n korporatiewe geïntegreerde nood-/rampbestuurstruktuur daar te stel wat nood-/ramplening optimaal kan fasiliteer. Formele burgerlike beskerming behoort ook 'n doelgerigte sisteem te wees wat te alle tye ekwifinaal sal bly aangesien volle paraatheid nooit ten volle bereik kan word nie. Daarbenewens verander die omgewing deurlopend en moet formele burgerlike beskerming ook deurlopend aanpas by veranderde bedreigings en omstandighede. Dit kan verkry word deur die beginsel van kubernetika deurdat terugvoer uit die omgewing aanpassings binne formele burgerlike beskerming verg ten einde in pas te bly met 'n veranderde omgewing.

Wat betref die funksionering van formele burgerlike beskerming, behoort 'n magdom insette in die vorm van inligting, beskikbaarstelling van hulpbronne, beleidsinsette uit die algemene omgewing ontvang te word. Hierdie insette kan binne die formele burgerlike beskermingsisteem verwerk word ten einde uitsette te lewer wat daarop ingestel behoort te wees om paraatheid in die hand te werk.

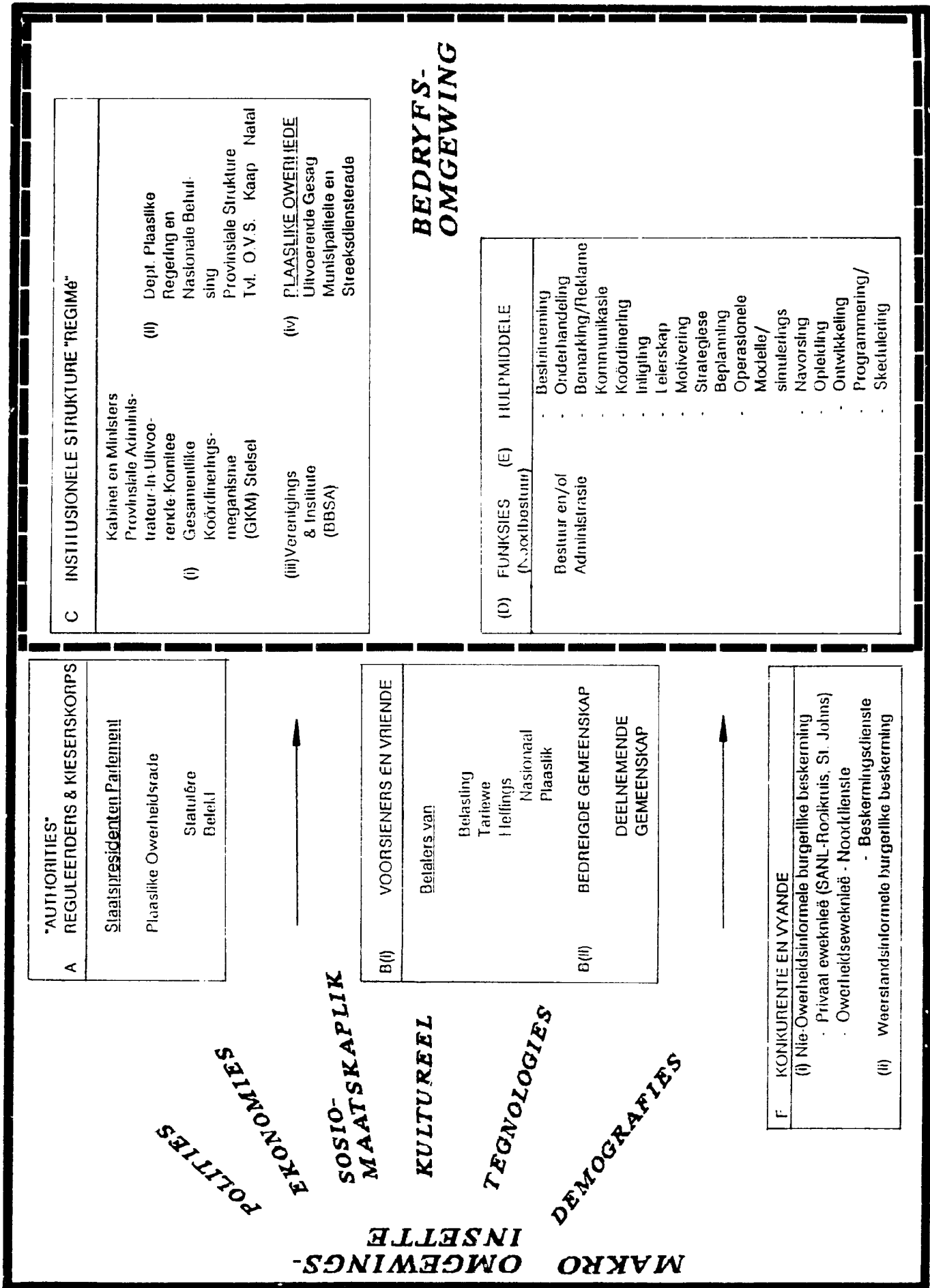
Die voordele wat die sisteembenaderingontleding vir formele burgerlike beskerming inhou, kan insluit holisme, waar die sisteem 'n oorhoofse weergawe gee van al die komponente van formele burgerlike beskerming en hoe dié komponente met mekaar in interaksie kan tree. Daarbenewens kan die proses uitgebeeld word ten opsigte van die insette wat verwerk word en as uitsette realiseer, met terugvoermeganismes vir die nodige aanpassing. Die sisteembenadering kan toelaat dat integrasie geïdentifiseer kan word tussen die onderskeie komponente. Die sisteembenaderingontleding kan 'n ideale model verteenwoordig om formele burgerlike beskerming in sy geheel te ontleed en beter te kan beskryf. Verwantskappe tussen die onderskeie komponente en elemente kan ook beskryf en geïdentifiseer word volgens hierdie teorie (Hodge 1988: 62).

3.2.3.1 BEPERKINGE VAN DIE SISTEEMBENADERING

Die nadele van die sisteembenadering identifiseer Hodge (1988: 62) as dat die sisteembenadering verkeerd verstaan of toegepas kan word en die illusie kan skep dat dit 'n meer gesentraliseerde struktuur voorstaan. Die benadering neig oënskynlik om besluitneming te konsentreer op 'n bepaalde punt. Daarbenewens kan die sisteembenadering as model lei tot 'n oorvereenvoudigde siening van die interverwantskappe van formele burgerlike beskerming, intern sowel as ekstern. Meer komplekse en abstrakte interaksies en verhoudings sal dan nie geredelik geïdentifiseer kan word deur die ontleder nie. Hierdie verskynsel kan lei tot die illusie dat die vereiste inligting tydig en volledig te alle tye beskikbaar is. In die werklike wêreld vind dit nie plaas nie aangesien daar geen perfekte rasionalisme kan wees nie. Tydens nood-/rampsituasies, kan dit nodig wees om besluite te neem terwyl ontoereikende en onvolledige inligting beskikbaar is. Die sisteemmodel kan impliseer dat inligting altyd toereikend en volledig beskikbaar sal wees. Indien hierdie illusie nie ondervang word nie, kan die sisteembenadering vir die beskrywing van formele burgerlike beskerming irrelevant wees. Die gebruik van gekwantifiseerde metodes volgens die sisteembenadering kan nog 'n nadeel wees wat Hodge (1988:64) uitwys en behoort gewaak te word teen die vertrouwe op kwantifiseerbare meganismes. Die skematiese uiteensetting in die volgende twee figure verteenwoordig 'n eenvoudige model van die sisteem met sy algemene komponente (figuur 3.1). Die toepassing daarvan kan ten opsigte van formele burgerlike beskerming, die vorm aanneem soos in figuur 3.2 met sy omskryfde komponente.



FIGUUR 3.1 : DIE SISTEEMMODEL VIR FORMELE BURGERLIKE BESKERMING



FIGUUR 3.2 DIE SISTEMBENADERING TOT BURGERLIKE BESKERMING

Die uiteensetting in Figuur 3.2 toon 'n skematiese weergawe van die insette tot die sisteem van formele burgerlike beskerming. Die uiteensetting bevat inset-komponente wat in interaksie tree en wat kan aanleiding gee tot die toestand van paraatheid waarvoor formele burgerlike beskerming hom behoort te beywer. Paraatheid kan in effek die resultaat wees wanneer geleenthede benut en bedreigings afgeweer word in die geheel omgewing ten einde formele beskerming van die burgerlike te realiseer (Cronje 1987: 52). Die formele burgerlike beskermings-sisteem komponente word diagrammaties voorgestel in figuur 3.2 ten einde duidelikheid te verleen van die inter-verwantskap om 'n holistiese perspektief voor te stel. In die eerste instansie sal die makro omgewing van die formele burgerlike beskermings-sisteem toegelig word. Die makro omgewing bestaan op sigself uit etlike sub-omgewings.

3.2.3.2 DIE MAKRO OMGEWING

Die makro omgewing waarbinne formele burgerlike beskerming funksioneer, behels kultureel-etiese, demografiese, sosiaal-maatskaplike, fisies-tegnologiese, ekonomiese, politieke en legalistiese kenmerke. Al hierdie "omgewings" oefen 'n invloed uit op die bedryfsumgewing van formele burgerlike beskerming. Formele burgerlike beskerming by swart gemeenskappe gaan anders lyk as by blankes. Daar is 'n verskil in kulture en etiese waardes. Verskille moet in ag geneem word, indien dit nie gedoen word nie, sal formele burgerlike beskerming nie slaag nie. Daar is demografiese aspekte byvoorbeeld hoeveel mense moet bedien word? Wat is die verhouding tussen bevolkingsgroepe, hoe wyd verspreid is hierdie mense, hoe gekonsentreerd is hulle, is daar verstedelikingsprobleme? Watter sosiaal en maatskaplike ontwikkelingsvlak word gehandhaaf? Watter tegnologie is beskikbaar vir formele burgerlike beskerming? Moet gebruik gemaak word van rekenaars of handstelsels? Hoe lyk die fisiese omgewing, is dit 'n ontwikkelende samelewing of hoogs ontwikkelde en hoogs vermoënde gemeenskap? Wat is die ekonomiese basis van die samelewing, is daar rykdom in omloop in die samelewing of is dit 'n arm gemeenskap? Wat is die politieke ingesteldheid van die samelewing? Wat is die gemeenskap se politieke voorkeure en afkeure? Kennis van die omgewing skep geleentheid om met sekerheid formele burgerlike beskermingsparaatheid na te streef.

Volgens eksponente van die sisteembenadering (Huse 1973: 33) behoort formele burgerlike beskerming as 'n subsisteem 'n selfregulerende balans met sy omgewing te handhaaf. Formele vergestaltungen van burgerlike beskerming kan sodoende afgestem word op veiligheid en welvarendheid binne die omgewing. Die voorbehoud wat egter volgens die sisteemteorie opskortend inwerk, is dat die insette tot die harmoniëringsproses nie gemanipuleer moet word nie. Volgens die bevelsmodel van formele burgerlike beskerming - veral in totalitêre regeringsverband, sal die formele burgerlike beskermingsinsette (statute) gemanipuleer word ten gunste van die regerende gesag en handhawing van die status quo. Wanneer die insette van die formele burgerlike beskerming reguleerders (polities en staatkundig) nie die wil en prerogatief van die gemeenskap weerspieël nie, kom dit neer op die intelling van 'n totalitêre of politieke onaanvaarbare bestel. Dan is formele burgerlike beskerming 'n instrument ten gunste van die status quo vir die regering-van-die-dag sonder legitimiteit en gemeenskapserkenning. Die komponente (sub-omgewing) van die makro omgewing, soos van toepassing op formele burgerlike beskerming sal vervolgens toegelig word. Volgens Hodge (1988: 94) is daar sewe komponente (sub-omgewings) van die makro omgewing waarbinne formele burgerlike beskerming funksioneer. Elk van hierdie komponente word afsonderlik verklaar ten opsigte van die invloed wat hulle op formele burgerlike beskerming uitoefen.

(a) Die Kulturele Omgewing

Gemeenskapswaardes, norme, gelowe en gedragspatrone asook bepaalde instellings binne die totale Suid-Afrikaanse gemeenskap, het 'n invloed op formele burgerlike beskerming. Die beskermingswaardes van die gemeenskap is uiteenlopend indien daar gekyk word na die totale spektrum vanaf die blanke tot by die swart gemeenskappe. Die swartman se waardes ten opsigte van beskerming verskil aansienlik van die blanke. So glo die swartman dat 'n man wat betrokke raak by 'n beseerde, verwagte vrou, homself onrein maak en waar sodanige gebeurlikhede wel onder dwang plaasgevind het, het die betrokke swartman na die gebeurlikheid sy kleres verbrand en hom gaan reinig ten einde die sogenaamde kulturele effek van die gebeurlikheid te neutraliseer. Hierdie voorval spruit voort uit die hospitaalstaking van 1992 landwyd. Daarbenewens is die swart gemeenskappe in Suid-Afrika nie ingestel op proaktiewe aktiwiteite nie en lewe grotendeels vir vandag se beskermingswaardes. Die proaktiwiteit van formele burgerlike beskerming pas derhalwe nie geredelik in by die kulturele waardes van die omgewing van swartmense nie. Ten opsigte van ander gemeenskappe wat relatief gesproke meer gevorderde beskermingswaardes handhaaf, is daar geredelike versoenbaarheid met die waardes wat formele burgerlike beskerming nastreef en die van die voornoemde bevolkingsgroepe.

Ongeag die kultuur van die gemeenskapsgroepeerings bly die kenmerke van generiese burgerlike beskerming toepaslik volgens semantiese betekenis en menslike behoeftes. Indien formele burgerlike beskerming die gemeenskap bedien, behoort die kulturele omgewing tot formele burgerlike beskerming.

(b) Die Politieke Omgewing

Politieke ("authorities") regering beleidstellings is in effek die mandaat en riglyne van formele burgerlike beskerming. Die owerheidsfunksie van formele burgerlike beskerming word kragtens hierdie wetgewing uitgevoer. Formele burgerlike beskermingswetgewing behoort verteenwoordigend te wees van die wil en wense van die totale Suid-Afrikaanse gemeenskap. Die huidige formele burgerlike beskermingswetgewing is in 1977 gepromulgeer en kan daar geredelik aanvaar word dat die geheel gemeenskap nie 'n aandeel gehad het in die formulering van hierdie beleid nie. Die buite-parlementêre gemeenskap in sy totaliteit is derhalwe uitgesluit van die politieke stelsel. In effek bedryf hulle die weerstand informele burgerlike beskermingseenhede (civil protection units) parallel tot die statutêre formele burgerlike beskerming.

Die politieke omgewing is derhalwe 'n belangrike kenmerk en komponent van formele burgerlike beskerming in Suid-Afrika. Dit is juis die politieke sub-omgewing se aard en karakter in Suid-Afrika (totalitêre regimé) wat aanleiding gee tot weerstand informele burgerlike beskerming in opstand teen formele (statutêre) burgerlike beskermingsmaatreëls van die regimé. So word Suid-Afrikaanse polisie deur die PAC aangeval en vermoor in 1993.

(c) Die Ekonomiese Omgewing

As gevolg van die proaktiwiteit van formele burgerlike beskerming en aanwending slegs tydens afgekondigde noodtoestande of rampe, is die dringendheid van hulpbronvoorsiening vir formele burgerlike beskerming relatief laag in Suid-Afrika. Veral in die huidige en toekomstige Suid-Afrikaanse ekonomie, word daar al hoe meer druk geplaas op die belastingbasis van die owerheidsektor en is daar met betrekking tot die opheffing van agtergeblewe gebiede werkverskaffing, verstedeliking, voorsiening van behuising, oënskynlik dringender prioriteite as formele burgerlike beskerming. Vanuit die ekonomiese omgewing is daar derhalwe 'n geweldige druk om eerder geld weg te neem van formele burgerlike beskerming en die belastinge te kanaliseer na ander dringender dienste. Daar is ook reeds verskeie plaaslike owerhede wat hulle formele burgerlike beskermingsstrukture teruggesnoei het tot die minimum en selfs in geheel afgeskaf het in reaksie op die druk uit die ekonomiese omgewing. Die ekonomiese omgewing is derhalwe 'n besonder relevante omgewing van formele burgerlike beskerming.

(d) Die Tegnologiese Omgewing

Formele burgerlike beskerming maak uitvoerig gebruik van onder andere radiokommunikasietoerusting en dataverwerkingstoerusting. 'n Magdom inligting moet verwerk word ten einde vas te stel wat die beskikbaarheid van hulpbronne is en ook die vloeï van hierdie hulpbronne sodat beheer tydens noodgebeurlikhede toegepas kan word. Indien die formele burgerlike beskermingsbeampte nie op hoogte is met die nuutste tegnologie en dit sinvol aanwend nie, sal hy tydens 'n rampgebeurlikheid in elk geval nie die vermoë hê om die magdom inligting en bestuursinsette te kan hanteer ten einde die bestuur van formele burgerlike beskerming te fasiliteer nie.

Die tegnologiese omgewing is derhalwe 'n relevante komponent en kenmerk van formele burgerlike beskerming. Veral in uitvoerige formele burgerlike beskerming beheersentrums is hierdie kenmerk waarneembaar.

(e) Die Demografiese Omgewing

Formele burgerlike beskerming maak gebruik van aanvullende mannekrag deur, kragtens statutêre voorskrifte, publieke lede as vrywilligers te werf, op te lei en beskikbaar te stel aan die bestaande plaaslike owerheid se nooddienste. Die bestaande mannekragbron van die totale gemeenskap is uiteenlopend. Die reeds opgeleide publieke lede naamlik medici kan sinvol aangewend word vir formele burgerlike beskerming. So word individue gewerf en oriënteringsopleiding gegee. Waar die opleiding en vaardighede van publieke lede nie toereikend is nie, moet hulle opgelei en in diens gestel word ten gunste van formele burgerlike beskermingsdoelstellings. Die burgerlike beskermingsbeampte moet noodwendig 'n inventaris opstel van wat beskikbaar is in sy gebied en hierdie mannekrag motiveer om betrokke te raak by formele burgerlike beskerming. Die kwaliteit en kwantiteit menslike hulpbronne wat volgens formele burgerlike beskermingstatute uit die demografiese omgewing by formele burgerlike beskerming betrokke is, vorm 'n belangrike kenmerk van formele burgerlike beskerming.

(f) Die Sosio-Maatskaplike Omgewing

Die verwagtings van die breë gemeenskap ten opsigte van formele burgerlike beskerming is dat die owerheidsektor in effek die beskerming van die publiek moet hanteer. Die ander sy van die saak is dat formele burgerlike beskerming die produkte wat hy lewer, nie sinvol bemark aan die breë gemeenskap nie en dat die gemeenskap nie bewus is van wat formele burgerlike beskerming vir die gemeenskap kan doen nie. Gevolglik sal die kliënt nie positief ingestel wees ten opsigte van formele burgerlike beskermingsprodukte nie. Die onkunde by die burgerlike beskermingsverbruiker ten opsigte van formele burgerlike beskermingsprodukte veroorsaak dat daar 'n verwerping van die formele burgerlike beskermingsproduk is en dat formele burgerlike beskerming irrelevant raak. Die sosio-maatskaplike omgewing en tendens is derhalwe relevante komponente tot formele burgerlike beskerming.

Vir formele burgerlike beskerming in Suid-Afrika as owerheidsfunksie om te oorleef, is die makro omgewing van kardinale belang. Indien die insette uit die makro omgewing nie korrek opgesom en vertolk word deur formele burgerlike beskerming nie, sal die organisasie nie kan aanpas by die makro omgewing nie, irrelevant raak en deur die omgewing verwerp word. Dit is noodwendig so dat die organisasie van formele burgerlike beskerming net so vinnig moet kan aanpas as wat die omgewing verander.

3.2.3.3 DIE BEDRYFSOMGEWING VAN FORMELE BURGERLIKE BESKERMING

Die volgende komponente van formele burgerlike beskerming het betrekking op die bedryfsumgewing van formele burgerlike beskerming en word afsonderlik toegelig.

(a) Die Reguleerders van Formele Burgerlike Beskerming

Die reguleerders van formele burgerlike beskerming kan primêr bestaan uit die Staatspresident en die Parlement ("authorities"). Hierdie komponent vorm die politieke oppergesag en is saam met die plaaslike owerheidsrade die korpus van beleidgewers vir formele burgerlike beskerming. Dit wil sê die komponent wat die statute en algemene riglyne kan stel waarvolgens formele burgerlike beskerming geadministreer word.

Die reguleerders figureer as politieke lasgewers ("authorities") van die uitvoerende gesag ("régimé"). Laasgenoemde is die geformaliseerde uitvoerders van formele burgerlike beskerming. Juis hierdie owerheidsverhouding is in die inleiding tot die tesis getipeer as formele burgerlike beskerming. Derhalwe is die reguleerders die toonaangewende kenmerk van formele burgerlike beskerming.

(b) Die Voorsieners oftewel Vriende en Ondersteuners van Formele Burgerlike Beskerming

Dit kan aanvaar word dat dié lede van die samelewing wat die hulpbronne voorsien waarmee formele burgerlike beskerming georganiseer word in die vorm van geld, middele, toerusting en mannekrag, die algemene publiek en private sektor is. Plaaslike owerhede verkry hulle inkomstebronne vanaf die belastingbetalers van dorpe. Provinsiale administrasies wat dieselfde belastingbron gebruik (individuele belastingbetalers), gee aan plaaslike owerhede subsidies en ondersteuningshulp. Plaaslike owerhede kan ook lenings neem by banke. Hierdie lenings moet terugbetaal word deur middel van belastinginkomste.

Sonder belasting sou formele burgerlike beskerming nie kan ontwikkel nie. Dit is die belastingbetalers wat finansiële die ontstaan en bestaan van formele burgerlike beskerming waarborg. Burgerlikes uit die gemeenskap kan vrywillige diens beskikbaar stel aan formele burgerlike beskerming om sleutelposte in die formele burgerlike beskermingsvrywilligerstruktuur te vul. Dié burgerlikes en belastingbetalers kan derhalwe die voorsieners van hulpbronne en die deelnemende figure aan formele burgerlike beskerming wees. Hulpbronne kan in effek die finansiële geleentheidskeppers vir formele burgerlike beskerming wees. Dieselfde gemeenskap kan ook kliënte (bedreigde gemeenskap) vir formele burgerlike beskerming wees. Die gemeenskapsbetrokkenheid sal egter kragtens statutêre voorskrif moet realiseer om te kwalifiseer as formele burgerlike beskerming.

Die belasting- en vrywillige (deelname) statutêre bydrae verhouding tussen burgerlikes en die regimé spruit voort uit die pluralisme oftewel verteenwoordigende regering. Die politieke verteenwoordigers ("authorities") reguleer kragtens statute die belasting en vrywillige bydraes voornoem en is 'n verdere kenmerk van formele burgerlike beskerming.

(c) Institusionele Strukture van Formele Burgerlike Beskerming

Institusionele strukture van formele burgerlike beskerming, soos wat dit bestaan in Suid-Afrika, kan aan die hand van die onderstaande, as insetkomponente tot die formele burgerlike beskermingsisteem, geïdentifiseer word.

(i) Die Gesamentlike Koördineringsmeganisme van Suid-Afrika

Die eertydse Nasionale Bestuursstelsel (1979) is in Suid-Afrika aan owerheidsamptenare welbekend in die vorm van Mini-, Sub- en Hoof Gesamentlike Bestuursentra (RSA - Nasionale Bestuursstelsel 1979: 1). Die huidige Gesamentlike Koördineringsmeganisme (GKM) as aangepaste uitvloeisel van die Nasionale Bestuursstelsel sedert Maart 1990 (Engelbrecht 1991: 1), word gesien as deel van 'n nasionale strategie, wat volgens Moorcroft (1990: 46) daarop ingestel is om deur middel van 'n militêre strategie die politieke stelsel, soos in 'n "politburo" model, te inhibeer ten gunste van die bestaande regeringsbestel. Die GKM is 'n substelsel van die voormalige Staatsveiligheidsraad wat sy ontstaan in 1972 te danke gehad het aan 'n nasionale teen-revolusionêre strategie (Moorcroft 1990: 47). Sewentig persent van die voormalige Staatsveiligheidsraad het bestaan uit weermag verteenwoordigers en soos Moorcroft (1990: 47) dit stel: "..... 20% solution became god and 80% political input disappeared amid the gunsmoke." Moorcroft (1990: 35) stel dit dan ook in soveel woorde: "The reconstituted State Security Council, which came to run the country behind a parliamentary facade."

Dit is volgens Moorcroft (1990: 398) juis die voormalige Staatsveiligheidsraad wat die voorloper was tot die hedendaagse Gesamentlike Koördineringsmeganisme (GKM). Die Handleiding: Nasionale Koördineringsmeganisme is by die tesis aangeheg as Bylaag A. Die koverte vestiging en bedryf van die meganisme word bevestig deur die "streng vertroulik" nota op die voorblad.

Die benaming, van die voormalige Nasionale Veiligheidsbestuursstelsel (NVBS), is mettertyd gewysig na die Nasionale Bestuursstelsel (NBS) soos Moorcroft (1990: 398) dit stel: "..... officials tended coyly to drop the 'security' part (it) sounded more benign." In 1988 is die oorneersing van die rol wat die Suid-Afrikaanse Weermag in die voormalige Nasionale Bestuursstelsel getemper en het die S.A. Polisie 'n prominente posisie in die stelsel begin inneem (Moorcroft 1990: 410). In 1990 is die voormalige Staatsveiligheidsraad gedemoveer (Moorcroft 1990: 474) en soos Moorcroft dit stel "..... the whole National Management System, that sinister octopus which had enveigled itself into every nook and cranny of power, was dramatically downgraded and transformed into apparently harmless regional co-ordinating committees" (Moorcroft 1990: 474). Die Nasionale Koördineringsmeganisme en die verwantskap daarvan met formele burgerlike beskerming is uitvoerig toegelig tydens die 1991 Jaarkongres van die Burgerlike Beskermingsvereniging van Suid-Afrika wat die betrokkenheid van formele burgerlike beskerming by die NKM bekragtig (Engelbrecht 1991: 1).

(ii) Die Nasionale Burgerlike Beskermingskomitee

Die Nasionale Burgerlike Beskermingskomitee word geadministreeer deur die Departement van Plaaslike Bestuur en Nasionale Behuising en bestaan uit benoemde verteenwoordigers van:

- (a) Vier Provinsiale Administrasies Burgerlike Beskermingstrukture.
- (b) S.A. Polisie.
- (c) S.A. Weermag.
- (d) Departement van Nasionale Gesondheid en Bevolkingsontwikkeling.
- (e) Instellings wat plaaslike regering verteenwoordig
- (f) Die Vereniging van Streeksdiensterade van Suid-Afrika
- (g) Instituut van Stadsklerke.
- (h) Burgerlike Beskermingsvereniging van Suid-Afrika.
- (i) Selfregerende gebiede: Transkei, Bophuthatswana, Venda en Ciskei.

Die Nasionale Burgerlike Beskermingskomitee is 'n beplanning-, koördinerings- en moniteringsliggaam asook 'n beleidsadviserende liggaam op nasionale vlak. Die komitee speel derhalwe ten opsigte van die Suider-Afrikaanse formele burgerlike beskermingsinisiatief 'n sleutelrol (Willemse 1991: 44).

Die Nasionale Burgerlike Beskermingskomitee (NBBK) het 'n reeks verlengstukke met 'n plaaslike owerheidspunt in die vorm van 'n Plaaslike (Formele) Burgerlike Beskerming Koördineringskomitee (PBBK) (K.P.A. Lasgewings kragtens Omsendbrief LG/PB/6/1979 15 Maart 1979: paragraaf 2.6). Ongelukkig is die strukturering van streeks- en provinsiale komitees (R.S.A. Handleiding vir Burgerlike Beskerming 1979: Hoofstuk 2 paragraaf 2.6) tussen die NBBK en PBBK yl en grotendeels ontoereikend in bestaan en funksionering. Die hoofdoel is gekoördineerde noodbestuur op al drie vlakke van uitvoerende regering (sentraal, provinsiaal en plaaslik). Dit grondliggende gedagte is natuurlik dat die komitees insette van die grond sal opkanaliseer via die Nasionale Burgerlike Beskermingskomitee na die Koördinerende Raad wie die Staatspresident en Parlement sal adviseer ten einde beplanning en uitvoering te koördineer. In dieselfde verband sal inligting afbeweeg via die sisteem tot op grondvlak. Daar kan op gelet word dat die NBBK volgens sy beleidsadviserende rol, geag kan word 'n deel van die "authorities" en "regimé" te wees aangesien geen beleidsaanpassing moontlik is sonder bemiddeling van die NBBK nie. In hierdie verband is die bestaan en funksionering van die NBBK 'n verdere kenmerk van formele burgerlike beskerming in Suid-Afrika.

(iii) **Die Departement Plaaslike Regering en Nasionale Behuising, Provinsiale- en Plaaslike Burgerlike Beskermingsinstellings**

Die Direkteur: Beskermingsdienste en Plaaslike Owerheidsopleiding onder leiding van die Minister van Plaaslike Regering en Nasionale Behuising het aan die Administrateurs van die vier provinsiale owerhede ingevolge die bepalings van die wetgewing en die ordonnansie, die bevoegdheid gegee om binne hul provinsies formele burgerlike beskerming te organiseer. Die Administrateurs-in-Uitvoerende-Komitees op hulle beurt weer, het aan al die plaaslike owerhede binne hulle provinsiale grense die bevoegdheid vir die organisering van formele burgerlike beskerming gesubdeleer. Die plaaslike owerheidsrade het op hulle beurt weer kragtens hulle bevoegdhede Hoofde van Burgerlike Beskerming aangestel. Die Hoofde van Burgerlike Beskerming (as 'n reël die plaaslike owerheid se Stadsklerk/Hoof- Uitvoerende Beampte) het weer munisipale departementshoofde getaak om formele burgerlike beskermingstappe te neem. Daar is etlike variasies op hierdie samestelling maar volgens 25 jaar praktykblotstelling van die skrywer van die tesis, is die uiteensetting gereël verteenwoordigend van die praktyk. Die algemene departemente van 'n plaaslike owerheid groepeer onder andere volgens:

- (a) Administratiewe dienste, wat finansies, administrasie en personeel insluit.
- (b) Beskermingsdienste, wat brand, verkeer, ambulans en sekuriteit insluit.
- (c) Gemeenskapsdienste wat behuising, gesondheidsdienste en ingenieursdienste insluit.

Hierdie formele strukture verleen 'n organiseringsgeleentheid aan formele burgerlike beskerming.

Die beginsels wat formele burgerlike beskerming ten grondslag lê, word ondervang in die doelstellings van al drie uitvoerende vlakke van regering. Hierdie instellings word deurgaans kragtens statutêre voorskrif geskep en bedryf. Derhalwe is dié owerheidinstellings verdere kenmerke van formele burgerlike beskerming.

(iv) Verenigings en Institute

Daar is verskeie verenigings en institute wat verwant is aan formele burgerlike beskerming en/of wat direk gemoeid is met formele burgerlike beskerming. Hiervan is sekerlik die belangrikste die Burgerlike Beskermingsvereniging van Suid-Afrika. Dié Vereniging is in 1985 tot stand gebring en reël jaarliks die enigste nasionale kongres of jaarvergadering in Suid-Afrika vir formele burgerlike beskerming waar alle plaaslike owerhede na uitgenooi word. Verskeie bronverwysings, vervat in die tesis, spruit ook voort uit referate gelewer tydens hierdie byeenkomste. Daarbenewens is daar 'n magdom verenigings en institute wat ook ten opsigte van hulle werksvelde 'n invloed uitoefen op formele burgerlike beskerming. Ten opsigte van bykans elke plaaslike owerheidsberoep is daar 'n instituut of 'n vereniging wat omsien na die ontwikkeling en uitbouing van sy lede se beroepsveld. Lyste van hierdie liggame is verkrygbaar by enige munisipale kantoor binne die Republiek van Suid-Afrika.

Die feit dat die lede van dié verenigings en institute se lidmaatskap voortspruit uit beroepsverbondenheid aan statutêr geskepte owerheidsinstellings, moet noodwendig voornoemde verenigings en institute verbind aan formele burgerlike beskerming. Hulle behoort tot formele burgerlike beskerming alhoewel hulle volgens stigtingsaard nie deur owerheidsfondse bedryf word nie. Daarvolgens is hulle nie-owerheid informele burgerlike beskermingsorganisasies sonder winsbejag. Laasgenoemde kenmerk word egter oorheers deur verenigingslede se owerheidsverbondenheid en word tot 'n groot mate beheer vanweë hulle beroepsingesteldheid. Derhalwe vorm verenigings en institute, in owerheidsverband, deel van formele burgerlike beskerming.

(v) Die Plaaslike Politieke en Administratiewe Gesag

Die munisipale raad en amptenare is die plaaslike beleidmakers en -uitvoerders van formele burgerlike beskerming en vorm in effek die politieke- ("authorities") en administratiewe/uitvoerende ("regimé") gesag op plaaslike vlak. Daar is volgens die aard van verteenwoordigende regering en die rol van die "authorities" (politieke verteenwoordigers) en "regimé" (uitvoerende gesag) geen twyfel dat hiérdie plaaslike owerheids rolspelers kenmerkend is tot die teoretiese onderbou van formele burgerlike beskerming nie. Soos die reguleerders omskrywing in (i) is die politieke plaaslike owerheidsgesag die toonaangewende komponent tot formele burgerlike beskerming op plaaslike regeringsvlak.

(vi) Formele Burgerlike Beskermingshulpprosesse

Die formele burgerlike beskermingsprosesse en hulpprosesse volgens 'n administratiewe- of bestuurmodus is generies aan openbare bestuur en administratiewe prosesse. Hierdie prosesse is geldend binne alle plaaslike owerhede landwyd binne die Republiek van Suid-Afrika en word nie in detail omskryf nie. Tog kan dit sonder twyfel aanvaar word dat owerheidsprosesse nog 'n kenmerk van formele burgerlike beskerming is.

(d) Die Konkurrente en Vyande van Formele Burgerlike Beskerming

Konkurrente en vyande van formele burgerlike beskerming kan bestaan uit burgerlike beskermingseweknieë in die private sektor en in die owerheidsektor. Eweknieë hoef nie noodwendig konkurrente en vyande van formele burgerlike beskerming te wees nie. Indien hulle as parallelle funksioneer tot formele burgerlike beskerming, dit wil sê die Rooikruis ding mee met formele burgerlike beskerming vir publieke lede wat betrokke moet raak, ding hulle mee vir fondse en ondersteuning, dan beteken dit dat hulle mededingers is en hulle geïdentifiseer kan word as konkurrente. Dieselfde geld vir owerheidskomponente wat as parallelle staan tot formele burgerlike beskerming. Indien die formele burgerlike beskermingsorganisasie hom daarop toespits om 'n formele burgerlike beskermingsbrandweer parallel tot die plaaslike owerheid se bestaande brandweerdienst te skep en die houding in te neem dat tydens 'n ramp sal formele burgerlike beskerming die probleem hanteer en oorneem by die brandweerdienst, dan maak formele burgerlike beskerming 'n konkurrent van die brandweerdienst. Dieselfde geld vir enige ander owerheidsdienst. As formele burgerlike beskerming begin meeding met ander strukture om belasting en publieke steun, dan is sodanige strukture konkurrente. Eerder moet hierdie konkurrente as integrerende geleenthede benut word volgens 'n saamwerkbeginsel. Alle owerheidsinstellings is in effek formele burgerlike beskermingsinstellings. Nie-owerheid informele burgerlike beskermingsinstellings, wanneer hulle nie ondersteunend en funksioneel optree teenoor formele burgerlike beskerming nie, figureer as konkurrente tot formele burgerlike beskerming.

Oneffektiewe en/of nie-legitieme formele burgerlike beskerming kan in effek aanleiding gee tot die bestaan van uitvoerige weerstand- en nie-owerheid informele burgerlike beskermingstrukture. Hoe swakker die integrering, koördinerende en samewerking tussen formele- en nie-owerheid informele burgerlike beskerming figureer, hoe groter is die waarskynlikheid dat nie-owerheid informele burgerlike beskerming 'n konkurrent sal wees van formele owerheidsbedryfde burgerlike beskerming.

Weerstand informele burgerlike beskerming bestaan in opstand teen die regimé bedryfde formele burgerlike beskerming en derhalwe as 'n vyand, en disfunksioneel (regimé omverwerping) tot formele burgerlike beskerming.

Ongeag of die verhoudings funksioneel of disfunksioneel is tot formele burgerlike beskermingsdoelstellings, konkurrente en/of vyande van formele burgerlike beskerming is 'n verdere kenmerk van formele burgerlike beskerming.

(e) Die Kliënte van Burgerlike Beskerming

Die breë Suid-Afrikaanse gemeenskap in sy veelvoud en heterogeniteit, is in effek die bedoelde kliënte van formele burgerlike beskerming. Hulle is die individue wie se lewens en eiendom beskerm moet word ook tydens nood-/rampgebeurlikhede. In die algemeen is die gesegde dat formele burgerlike beskerming is vir die gemeenskap, uit die gemeenskap en deur die gemeenskap. Die gemeenskap voorsien die geleentheid om formele burgerlike beskerming paraatheid na te streef en toe te pas. Indien die breë Suid-Afrikaanse gemeenskap die statutêre bedoelde kliënte van formele burgerlike beskerming is, behoort dié kliënte komponent ook 'n kenmerk van formele burgerlike beskerming te wees.

3.3 SAMEVATTING

Daar bestaan geen twyfel dat al drie vergestaltungs van burgerlike beskerming naamlik, weerstand informele-, nie-owerheid informele en formele burgerlike beskerming in Suid-Afrika teenwoordig is. Die voorkoms van die vergestaltungs verteenwoordig, met uitsondering van weerstand informele burgerlike beskerming, verskerfde vergestaltungs van generiese burgerlike beskerming.

Weerstand informele burgerlike beskerming het in Suid-Afrika sy oorsprong in weerstand teen totalitêre oorheersing. Sedert 1952 tot datum bedryf onder andere die African National Council (ANC) weerstand informele burgerlike beskerming uit weerstand teen totalitêre oorheersing deur die sogenaamde apartheidsregering. CODESA II blyk die kulminerende sukses van buite-parlementêre groepe se pogings te wees in burgerlike beskermingsverband in hulle strewe na politieke regte. Daar bestaan min twyfel dat weerstand informele burgerlike beskerming 'n vergestaltung kan wees wat binne enige staat, met 'n totalitêr oorheersende inslag soos beleef deur bepaalde belangegroepes binne die staat, kan realiseer.

Nie-owerheid informele burgerlike beskerming met of sonder winsbejag, is 'n natuurlike verskynsel wat, soos in die res van die wêreld, alom teenwoordig is in Suid-Afrika. Die privaat (sake) sektor en welsynsorganisasies is verteenwoordigend van die nie-owerheid informele burgerlike beskerming en bedryf beskerming van die burgerlike in ruil vir wins (sakesektor) en vir mede-menslike empatie.

Die politieke regering geïnisieerde formele burgerlike beskerming is kragtens statuut ingestel en verteenwoordig 'n verdere verskerwing van generiese burgerlike beskerming. Al drie die vergestaltungs van generiese burgerlike beskerming voldoen aan die algemene teoretiese kenmerke en beginsels van generiese burgerlike beskerming. Die primêre grondslag van formele burgerlike beskerming is die politieke wil van die regering. In Suid-Afrika is dié politieke wil vasgelê in die wette, ordonnansies en plaaslike bestuursraadsbesluite. Die politieke wil realiseer as politieke-, uitvoerende-, administratiewe- en operasionele beleid en vind inslag op die drie uitvoerende- en twee politieke regeringsvlakke binne Suid-Afrika. Daar bestaan bepaalde raakvlakke, ooreenkomste en verskille tussen formele burgerlike beskermingsbeleid teenoor ander openbare beleidskaders binne Suid-Afrika wat 'n effek op formele burgerlike beskerming uitoefen en in ag geneem behoort te word. Ook die effek wat internasionale formele burgerlike beskermingsbeleid op die Suid-Afrikaanse weergawe het, behoort inbegrepe te wees wanneer 'n empiriese beskrywing van formele burgerlike beskerming in Suid-Afrika gedoen word.

Die liggame en prosedures wat formele burgerlike beskermingsbeleid in Suid-Afrika vestig en beïnvloed, is talryk en word aangetref op al drie vlakke van uitvoerende- en twee vlakke van politieke regering. Dié liggame en prosedures het aanleiding gegee tot die bestaan van die wette, ordonnansies, regulasies, raadsbesluite en diverse formele burgerlike beskerming beleidsdokumente. Dit sal van beleid formulerende liggame en prosedures afhang of die gestelde dokumentasie se inhoud in pas bly met die tydgenootlike omgewingstendense. Nalating hiervan kan lei tot disfunksionaliteit van formele burgerlike beskerming in Suid-Afrika. Struktuurfunksionalisme en beheermaatreëls word kragtens formele burgerlike beskermingsbeleid gevestig en bedryf. Veral onsuiver oftewel omnibus wetgewing in die vorm van uitvoerende, administratiewe en operasionele beleid vorm die grondslag van formele burgerlike beskerming. Voorbeelde van sodanige beleidsdokumentasie is eweneens talryk en kom voor op al drie vlakke van uitvoerende regering. Die nodige aanpassing van hierdie dokumentasie volgens omgewingsveranderings is eweneens van belang vir formele burgerlike beskerming funksionaliteit. Om die komponente van formele burgerlike beskerming interverwantskaplik en 'n holistiese verband te kan visualiseer, kan 'n formele burgerlike beskermingsmodel aan die hand van die sisteemteorie 'n bydrae lewer tot opheldering. Burgerlike beskerming volgens die drie vergestaltungs (formele-, nie-owerheid informele- en weerstand informele burgerlike beskerming) kom algemeen voor binne Suid-Afrika. Vervolgens sal die evaluering van die effektiwiteit van burgerlike beskerming in Suid-Afrika beskryf en verklaar word.

HOOFSTUK 4 : EVALUERING VAN DIE EFFEKTIWITEIT VAN BURGERLIKE BESKERMING IN SUID-AFRIKA

4.0 INLEIDING

Die feit dat burgerlike beskerming in Suid-Afrika bestaan, lewer geen bewys dat daar optimaal beantwoord word in die behoeftes aan beskerming wat heersend is by burgerlikes nie. Daar behoort derhalwe ondersoek ingestel te word na die effektiwiteit van burgerlike beskerming in Suid-Afrika. Daar sal veral op gekonsentreer word om vas te stel of die regte dinge reg gedoen word en nie slegs of dit wat wel gedoen word, reg gedoen word nie.

In die eerste plek sal die betekenis en kriteria vir effektiwiteit beskryf word. In die tweede plek sal die teorie onderliggend aan vyf benaderings tot organisasie-effektiwiteit ondersoek en beskryf word. Die vyf benaderings behels -

- (a) die doel realiseringsbenadering;
- (b) die stelselbenadering;
- (c) die strategiese belangegroepbenadering;
- (d) die kompeterende waardebenadering; en
- (e) die Suid-Afrikaanse openbare bestuursrigsnoere benadering.

In die derde plek sal 'n introspeksie in die stand van formele burgerlike beskerming in Suid-Afrika onderneem word aan die hand van 'n probleemstelling. Die toepassing van die benaderings sal eklekties gedoen word op die formele- en informele vergestaltings van burgerlike beskerming in Suid-Afrika, ten einde in die vierde plek 'n evaluering oor organisasie-effektiwiteit te kan maak. Daar sal oorsigtelik tydens die effektiwiteitspeiling oorweging aan informele burgerlike beskerming vergestaltings verleen word.

4.1 DIE BETEKENIS VAN EFFEKTIWITEIT

Tradisioneel was effektiwiteit gedefinieer as die graad van doelrealisering deur 'n organisasie (Robbins 1990: 49). In kontemporêre konteks is oorlewing van 'n organisasie 'n meer aanvaarbare aanduiding van organisasie effektiwiteit waar oorlewing die verskil tussen funksioneel of dormant ten opsigte van die betrokke vergestaltung van burgerlike beskerming kan wees (Robbins 1990: 49). Tog, veral in die openbare sektor ten opsigte van formele burgerlike beskerming, beteken oorlewing die voortgesette beskikbaarstelling van hulpbronne vir die uitvoering van die funksie en nie noodwendig oorlewing gebaseer op effektiwiteit nie. Selfs in die private sektor word organisasies geherstruktureer, saamgevoeg en afgestig ten einde oorlewing te verseker (Robbins 1990: 49). Die oorlewing van 'n organisasie is derhalwe nie noodwendig 'n aanduiding dat die organisasie effektief is nie en dui oorlewing van burgerlike beskerming op sigself nie noodwendig op organisasie-effektiwiteit nie.

Robbins (1990: 50) identifiseer 30 kriteria vir organisasie-effektiwiteit, maar stel dit dat al 30 kriteria nie noodwendig relevant is ten opsigte van elke organisasie nie. 'n Kriterium wat geldend is ten opsigte van een organisasie, is nie noodwendig geldend ten opsigte van 'n ander nie. Dit bring mee dat organisasie-effektiwiteit vir verskillende bestuurders van verskillende organisasies nie dieselfde sal wees nie. Tom Peters en Robert Waterman soos aangehaal in Robbins (1990: 52) het 8 gemene kenmerke geïdentifiseer vir organisasie-effektiwiteit naamlik:

- (a) Aksiegeneigdheid ten einde die werk gedoen te kry.
- (b) Noue voeling met kliënte.
- (c) Groot mate van outonomie en ondernemingsgees.
- (d) Werknemerdeelname en verhoogde produktiwiteit.
- (e) Werknemer bewustheid van die organisasie se doelstellings met 'n aktiewe betrokkenheid van bestuurders.
- (f) 'n Neiging ten gunste van bekende besigheids- en werksmetodes.
- (g) Elegante en eenvoudige strukture met 'n minimum ondersteunende personeel-kompliment.
- (h) Gesentraliseerde beheer ten opsigte van kernwaardes en meer ontspanne beheer en risikobenaderings met gepaardgaande innovering in ander areas van werksaamhede.

Voormelde kriteria kan bepaald geldig wees by die evaluering van burgerlike beskermingseffektiwiteit veral inaggenome die drie vergestaltungs van burgerlike beskerming soos wat dit in Suid-Afrika aangetref word te wete, weerstand informele-, nie-owerheid informele en formele burgerlike beskerming.

4.2 BURGERLIKE BESKERMING ORGANISASIE EFFEKTIWITEIT

Die volgende benaderings word beskryf as moontlike benaderings vir die evaluering van effektiwiteit ten opsigte van die burgerlike beskermingsvergestaltungs in Suid-Afrika, die -

- doelrealiseringsbenadering;
- sisteembenadering;
- strategiese belangegroepbenadering;
- kompeterende waardebenadering;
- openbare bestuursbenadering.

4.2.1 DIE DOELREALISERINGSBENADERING

Volgens die doelrealiseringsbenadering sal burgerlike beskerming effektief wees wanneer doelstellings bereik word, dit wil sê wanneer die burgerlike optimaal beskerm word aan die hand van die kriteria onderliggend tot die algemene teorie van Amerikaanse burgerlike beskerming (Randolph 1989: 654). Ten einde doelrealisering aan te sluit by effektiwiteit, word die agt kenmerke van effektiwiteit soos voorgegee in paragraaf 4.2 as vertrekpunt gebruik.

4.2.1.1 ORGANISASIE-EFFEKTIWITEIT EN DOELSTELLINGS

Randolph (1989: 669) neem Robbins se omskrywing van effektiwiteit soos uiteengesit in paragraaf 4.1, verder deur te verklaar dat organisasie-effektiwiteit daarop ingestel is om die werk gedoen te kry met die spaarsame aanwending van hulpbronne. Om die werk gedoen te kry in burgerlike beskermingsverband, impliseer dat die behoeftes (dit wat nodig is) van die mens (burgerlike) om hom te beskerm (volgens die behoeftehiërargie van Maslow) moet bevredig word. In kort die doelstelling van burgerlike beskerming moet bereik word. Organisasie-effektiwiteit hang derhalwe nou saam met die realisering van doelwitte. Randolph (1989: 657) motiveer die belangrikheid van organisasiedoelwitte as -

- (a) legitimisering vir die organisasie ten opsigte van integriteit, werknemersagting, finansiële vermoëndheid om verpligtinge na te kom;
- (b) voorsiening in die toekomstige behoeftes van kliënte;
- (c) aanvaarbare dividende verdienste en verantwoordelike burgerskapingesteldheid;
- (d) rigtinggeoriënteerdheid, motivering en toegewydheid - wat aan die organisasie 'n missie sal voorsien, geloofwaardigheid by werknemers en kliënte sal induseer; en
- (e) die daargestelling van werkverrigtingstandaarde waarsonder doelrealisering nie moontlik sal wees nie.

Hiërdie kriteria, waaraan organisasiedoelstellings behoort te voldoen, is relevant ten opsigte van burgerlike beskerming en sal noodwendig in ag geneem moet word wanneer die organisasie-effektiwiteit van burgerlike beskerming geëvalueer word.

4.2.1.2 DIE HIËRARGIE VAN DOELSTELLINGS

Binne die organisasie identifiseer Randolph (1989: 653) 'n hiërargie van doelstellings waar:

- (a) Amptelike doelstellings verwys na die beleid van die organisasie ten einde rigting aan die organisasie te gee en legitimiteit te verleen. Hierdie amptelike doelstellings moet gekommunikeer word aan aandeelhouers sowel as die publiek ten einde aanvaar te word.

- (b) Uitvoerende doelstellings wat daarop ingestel is om te bepaal wat gedoen sal word binne die organisasie en hoe dit gedoen sal word en verwys na die prosedures en metodes wat gevolg moet word ten einde hierdie amptelike doelstellings te realiseer.
- (c) Operasionele doelstellings wat afgelei word van die uitvoerende doelstellings wat die spesifieke werkverrigting vir elke werkseenheid of werknemer uitspel.

Met die beskrywing van burgerlike beskerming ten opsigte van die formele vergestaltung, soos van toepassing in Suid-Afrika, is 'n beskrywing van die klassifikasies van beleid (as doelstelling) gedoen. Die klassifikasies vermeld naamlik politieke-, uitvoerende-, administratiewe- en operasionele beleid stem ooreen met Randolph se familie van doelstellings. Die relevantheid van 'n doelstellingshiërargie, in die evaluering van burgerlike beskermingseffektiwiteit, word hierdeur bevestig. Wanneer organisasie-effektiwiteit gepeil word, sal vasgestel moet word of die geheel hiërargie van doelstellings saamgevoeg is in 'n burgerlike beskermingstrategie en vervat word in beleid, reëls, regulasies, standaarde en prosedures/metodes.

4.2.1.3 Die Vereistes Waaraan Doelstellings moet Voldoen

Randolph (1989: 663) stel bepaalde vereistes waaraan doelstellings moet voldoen wat onder andere insluit -

- (a) die doelstelling moet 'n bydrae maak tot die uitsette van die organisasie;
- (b) doelstellings moet horisontaal sowel as vertikaal kongurrent wees en nie konflik veroorsaak tussen gelykes (horisontaal) of werksvlakke op verskillende hiërargiese vlakke (vertikaal) wat disfunksionaliteit binne die organisasie in die hand kan werk nie;
- (c) doelstellings moet moontlik en realisties geselekteer word ten einde realiseerbaar te wees;
- (d) doelstellings moet buigbaar wees vir 'n organisasie om aan te pas by die uitdagings en veranderings;
- (e) doelstellings moet geskrewe wees en gekommunikeer word (opleiding) ten einde bekend te wees aan almal wat daarby belang het;
- (f) doelstellings moet effektief bestuur word wat impliseer dat daar deurlopend 'n herondersoek van doelstellings gedoen moet word in reaksie op die veranderende omgewing, dit kan selfs beteken dat doelstellings irrelevant vir die organisasie raak.

Vornoemde vereistes is toepaslik vir burgerlike beskermingseffektiwiteit en behoort in die evalueringsbenadering ingesluit te word.

4.2.1.4 Die Organisasie-Ontwikkelingsfases en Doelstellings

In die ontwikkelingsiklus van 'n organisasie identifiseer Randolph (1963: 665) stadia van ontwikkeling waartydens die doelstellings van 'n organisasie verskil. In die entrepreneurstadium is oorlewing die hoofdoelstelling van 'n nuwe organisasie. In die vroeë volwasse stadium word daar wegbeweeg van oorlewing na 'n groei-behoefte binne die organisasie. In die middel lewensstadium ontstaan daar 'n behoefte aan professionele bestuurders wat operasionele doelstellings kan formuleer en sodoende rigting kan gee aan ondergeskikte werknemers. In hierdie stadium verskuif die klem vanaf groei na 'n groter betrokkenheid by stabiliteit van organisatoriese sisteme, suksesvolle interaksie met die omgewing en die handhawing van die marktaandeel vir die organisasie. In die volwasse stadium raak die topbestuur meer ingestel op die potensiële probleem van stagnering. In die laaste instansie is daar die dalingsfase waardeur 'n organisasie kan gaan as gevolg van die afname in hulpbronne, krimpende marktaandeel, aggressiewe kompetisie in die mark en 'n afname in tegnologiese meerderwaardigheid van die organisasie in die mark. Die laaste stadium kan in effek aanleiding gee tot 'n heropkoms van die oorlewingstadium.

Burgerlike beskerming ten opsigte van elkeen van die drie vergestaltungs, naamlik weerstand informele-, nie-owerheid informele- en formele burgerlike beskerming, kan deur voornoemde ontwikkelingsiklusstadia gaan en sal die effektiwiteit van die vergestaltung wat ondersoek word, gedoen moet word met inagneming van die heersende ontwikkelingsstadium waarin die betrokke burgerlike beskermingsorganisasie homself bevind. Die AWB (Afrikaner Weerstandsbeweging) en AVU (Afrikaner Volksunie) as oënskynlike weerstand informele burgerlike beskerming vergestaltungs verkeer waarskynlik tydens die skryf van hierdie tesis in 'n vroeë ontstaansfase met oorlewing as die hoofdoelstelling. Die ANC (African National Congress) met sy buite-parlementêre eweknieë is na 'n lang entrepreneurstadium waarskynlik nou eers in sy vroeë volwasse en middel lewensstadium met 'n dringende behoefte aan professionele bestuurders wat operasionele doelstellings in die magsoornames proses ("transarmourment") kan formuleer. Die tekens is bepaald waarneembaar deurdat ANC lede binne- en buitelandse kragdadig opleiding in owerheidsbestuur ondergaan. Die ANC se klemverskuiwing vanaf om die land "onregeerbaar te maak" na groter beheer oor ANC volgelinge, in 'n strewe na groter stabiliteit, is ook bepaald tipierend van die ANC se middel-lewe ontwikkelingsstadium.

Die Nasionale Party as regerende magshouër verkeer as formele burgerlike beskermingsvergestaltung in die volwasse stadium maar ook in die dalingsfase. Die knallende vraag van 'n krimpende (politieke) marktaandeel, aggressiewe kompetisie en 'n afname in politieke meerderwaardigheid is bykans soos 'n skrif aan die muur vir die Nasionale Party Regering. In effek is die kontemporêre formele burgerlike beskermingsvergestaltung reeds in die laaste fase van ontwikkeling naamlik die heropkoms van die oorlewingstadium. Die vraag is of die Nasionale Party Regering as deelhouer binne 'n koalisie steeds sal oorleef as mede-argitekture van formele burgerlike beskerming.

4.2.1.5 VOOR- EN NADELE VAN DIE DOELREALISERINGSBENADERING**(a) Aannames**

Volgens Robbins (1990: 53) is die aannames van die doelrealiseringsbenadering dat die organisasie 'n rasonale en doelgerigte entiteit is en wat weer impliseer dat -

- (i) die organisasie bepaalde doelstellings het;
- (ii) die doelstellings geïdentifiseer en gedefinieer is;
- (iii) die doelstellings in hanteerbare hoeveelhede voorkom;
- (iv) die doelstellings bestuurbaar is;
- (v) daar algemene konsensus is oor die doelstellings; en
- (vi) hierdie doelstellings meetbaar is.

(b) Nadele

Robbins (1990: 54) identifiseer ook enkele probleme rondom die doelrealiseringsbenadering in die sin dat daar 'n hiërargie van doelstellings kan wees wat wissel van topbestuursdoelstellings tot die werkseenheidsoelstellings op die laagste vlak. Amptelike doelstellings kan ook wissel van subjektiewe persoonlike doelstellings terwyl daar ook bepaald sprake kan wees van lang en korttermyn doelstellings. Die realiteit is dat 'n organisasie 'n magdom doelstellings het en die doelstellings wat gerealiseer moet word, nie altyd duidelik en moontlik kan wees vir konsensusbereiking nie. Randolph (1989: 673) stel dit dat die doelrealiseringsbenadering in effek die proses ignoreer en net konsentreer op uitsette op 'n bykans "die doel heilig die middele" basis waar selfs onetiese prosesse aangewend kan word om die doelstellings te bereik wat in effek die organisasie in diskrediet kan bring binne sy omgewing (kliënte/aanbiederders).

(c) Voordae

Die waarde wat die doelrealiseringsbenadering vir bestuurders kan inhou, sluit in -

- (i) dat die benadering fasiliteer die bekendheid van die amptelike rigting en aard van besigheid wat vereis 'n bepaalde inset van elke deelnemende werkseenheid binne die organisasie;
- (ii) die benadering fasiliteer derhalwe ondersteunende gedrag by die organisasie se deelnemers weens dié bekendheid van doelstellings;
- (iii) die benadering gee bepaalde organisatoriese rigting in die lang en korttermyn vir die realisering van doelstellings;

- (iv) die benadering lê 'n verpligting op die organisasie om haalbare kwantifiseerbare en meetbare doelstellings neer te lê met realiseerbare verwagtings; en
- (v) doelstellings word as dinamiese entiteite deur die organisasie aanvaar.

4.2.2 DIE SISTEEMBENADERING

Die sisteembenadering is reeds as analitiese model gebruik om die bestaan van formele burgerlike beskerming in Suid-Afrika te ontleed en te beskryf. Die teorie onderliggend tot die sisteembenadering is omvattend beskryf en word nie weer herhaal nie. Slegs daardie aspekte wat betrekking het op effektiwiteitspeiling word uitgelig en beskryf.

(a) Aannames

Volgens die sisteembenadering word die einddoelstellings nie geïgnoreer nie, maar word dit as een element van die meer komplekse stel van kriteria gesien (Hodge & Anthony 1988: 62). Die sisteemmodel is afgestuur op langtermyn oorlewing en fokus op die organisasie se vermoë om deurlopend hulpbronne uit die omgewing te verkry en voortdurend in kontak te bly met die omgewing (Robbins 1990:58). Die aanname wat kragtens die sisteembenadering geld, is dat die organisasie bestaan uit etlike subsysteme. Indien die een sub sisteem disfunksioneel raak, oefen dit 'n negatiewe effek op die geheel-sisteem uit. Die grondliggende gedagte is dat daar 'n bewustheid moet wees van die interaksie, (intern) binne subsysteme, (intra) tussen subsysteme en intern tot die organisasie en die geheelsisteem van die organisasie (ekstern) met sy makro omgewing. Die beginsel van entropie is in effek 'n bedreiging vir die organisasie wat beteken dat die organisasie se kostes aan die omgewing sy inkomste oorskry en die organisasie geleidelik sal sterf (Robbins 1990: 58). Robbins (1990: 61) maak die stelling dat; "the objective is to win not to get out there and look good losing". Hierdie aanhaling is relevant indien aanvaar word dat die sisteembenadering gebruik maak van die middel tot 'n doelstelling eerder as 'n doelstelling op sigself. Dit wil sê die sisteembenadering is daarop gerig om die interaksie tussen subsysteme en die breër omgewing te optimaliseer ten gunste van die einddoelstellings. Die doelrealiseringsbenadering konsentreer suiver op einddoelstellings.

(b) Voordele

Die waarde wat die sisteembenadering inhou vir bestuurders, is dat dié sisteembenadering op die langtermyn gerig is op die deurlopende, voortgesette funksionering van die organisasie. Die sisteembenadering ontleen derhalwe nie daartoe om die effektiwiteit van bestuurders op die korttermyn te peil nie. 'n Laaste waarde wat die sisteembenadering inhou is ten opsigte van nie-maklik kwantifiseerbare doelstellings. Openbare organisasies soos byvoorbeeld formele burgerlike beskerming meet soms hulle effektiwiteit volgens hulle vermoë om begrotingstoewysings te verkry (Robbins 1990: 62). Soanige verkrygings lei nie noodwendig tot effektiwiteit nie maar is wel die realisering van 'n doelwit.

(c) Nadele

Die nadele van die sisteembenadering word deur Robbins (1990: 61) opgesom as :

- (i) die meting van proses (omgewings-) veranderlikes is nie altyd moontlik nie; en
- (ii) die middele (proses) kan oorbeklemtoon word terwyl doelrealisering nie slaag nie.

4.2.3 DIE STRATEGIESE BELANGEGROEPEBENADERING

Hierdie benadering impliseer dat 'n effektiewe organisasie bevredig die kritieke belange van groepe in sy omgewing. Die nie-bevrediging van belangegroepe se eise kan 'n bedreiging inhou vir die oorlewing van die organisasie.

(a) Aannames

Die aannames wat ingevolge die strategiese belangegroepebenadering gehandhaaf word, is dat die organisasie binne 'n bykans politieke arena funksioneer. Die belangegroep met die grootste aandeel binne die politieke omgewing se steun sal bepalend wees vir die oorlewing van die organisasie. Vir oorlewing is dit derhalwe noodsaaklik dat dié groep se behoeftes optimaal bevredig moet word. Bestuurders sal derhalwe daarna streef om 'n versameling van doelstellings na te streef. Geen van hierdie doelstellings is waardevry nie. Die waardes wat aan 'n doelstelling geheg word, sal direk verband hou met die oorlewingsimplikasie wat sodanige doelstellings handhaaf met die organisasie. Randolph (1989: 673) sien belangegroepe as kliënte, voorsieners, werknemers, reguleerders, bankiers en 'n verskeidenheid andere. Die bevrediging van die eise van belangegroepe moet ook volgens 'n delikate balans gehandhaaf word.

(b) Voordele

Randolph (1989: 675) sien die waarde van dié benadering in die responsiwiteit wat daardeur by organisasies gekweek word ten opsigte van die korrekte evaluering van belangegroepe en wat essensieel is vir die oorlewing van die organisasie binne sy markomgewing.

(c) Nadele

Randolph (1989: 675) identifiseer verskeie probleme wat die organisasie sal moet aanspreek ten einde hierdie behoeftes te kan ondervang naamlik:

- (i) Die kriteria van bepaalde belangegroepe ('n strategiese entiteit vir oorlewing) is nie noodwendig identifiseerbaar nie.
- (ii) Omgewingsveranderinge kan die belangrikheid van bepaalde belangegroepe verander.

- (iii) Die verskil in waarde wat die belangegroepe heg aan organisasie-effektiwiteit, kan botsend wees. So byvoorbeeld sal spaarsame hulpbronaanwending vir die aandeelhouer voordelig wees, maar nadelig vir die kliënt, wat produkgehalte vooropstel. Hierdie verskille in waarde kan moeilik peilbaar wees.
- (iv) In die laaste instansies moet prosedures ontwikkel word ten einde belangegroepbevrediging te kan meet. Effektiwiteit van die verwesenliking van doelstellings sal daarop neerkom dat die aanvaarding van die doelrealisering, deur die belangegroep 'n aanduiding sal wees van die effektiwiteit van die organisasie. Sodanige aanvaarding is nie noodwendig meetbaar nie.

4.2.4 DIE KOMPETERENDE WAARDEBENADERING

Kragtens die kompeterende waardebenadering moet die waardes, wat 'n beoordeling kan gee van organisasie-effektiwiteit byvoorbeeld -

- proporsionele belasting toewysing aan burgerlike beskerming;
- die proporsionele verantwoordelikheidstoedeling aan burgerlike beskerming binne die beskermingspektrum;
- vernuwende burgerlike beskermingsinisiatiewe; en
- werksekuriteit vir burgerlike beskermingspersoneel, in verband gebring word met mekaar ten einde te bepaal wat die bepaalde waarde se relatiewe aandeel is tot oorlewing van die organisasie.

(a) Aannames

Die aannames van die benadering is dat waardes subjektief is, personeel plaas 'n groter premie op werksekuriteit terwyl byvoorbeeld die plaaslike owerheidsraad groter waarde heg aan gemeenskapsdeelname. Die waardes is egter ook streng verbandhoudend en sal die een komplimentêrend tot die ander wees. Daar is derhalwe geen beste kriterium nie. Geen enkele waarde kan aanvaar word as optimaal nie. Robbins (1990: 69) noem drie stelselkompeterende waardes:

- (i) Aanpasbaarheid teenoor beheer waar aanpasbaarheid, innovering en aanpassing fasiliteer en beheer weer stabiliteit, orde en voorspelbaarheid fasiliteer.
- (ii) Die kontinuum tussen ontwikkeling van personeel teenoor ontwikkeling van die organisasie oftewel die mensgeoriënteerde teenoor die organisasiegeoriënteerde benadering. Die mensgeoriënteerde benadering toon empatie teenoor die behoeftes en voorkeure van die mens. Die organisasiegeoriënteerde ingesteldheid ten gunste van produktiwiteit en taakverwesenliking.
- (iii) Die middele teenoor doelstellings kontinuum waar die middelebenadering konsentreer op die interne prosesse en die langtermyn doelstellings teenoor die doelwitbenadering sentreer om die finale uitkomst en korttermyn doelstellings.

Robbins (1990: 76) stel voor dat effektiwiteitsperking deur 'n bepaalde belangegroep eerder volgens 8 kriteria bepaal behoort te word. Die agt kriteria om organisasie-effektiwiteit te bepaal, sluit in -

- (i) vermoë om te reageer op veranderende omgewing en eise;
- (ii) die geleidelike vergroting van die werkskompliment van die organisasie;
- (iii) 'n duidelike perspektief by werknemers ten opsigte van die organisasiedoelstellings;
- (iv) hoë volume uitset gelewer deur die organisasie;
- (v) werknemers goed ingelig ten opsigte van aspekte wat hulle werk beïnvloed;
- (vi) die organisasie funksioneer vlot en in 'n ordelike patroon;
- (vii) goeie onderlinge werksverhouding by die personeel; en
- (viii) personeel is goed toegerus vir hulle werk.

Die voldoening aan voornoemde 8 kriteria is nie noodwendig 'n aanduiding van effektiwiteit by die bepaalde belangegroep nie.

(b) Voordele

Robbins (1990: 76) stel die voordele as -

- (i) dié erkenning wat dié benadering gee aan konflikterende belang en veelvuldige kriteria in die peiling van organisasie-effektiwiteit; en
- (ii) dié benadering laat toe vir die redusering van veelvuldige kriteria na hanteerbare konseptueel duidelike modelle wat gereedlik bruikbaar is in organisasie-effektiwiteitsmeting.

(c) Nadele

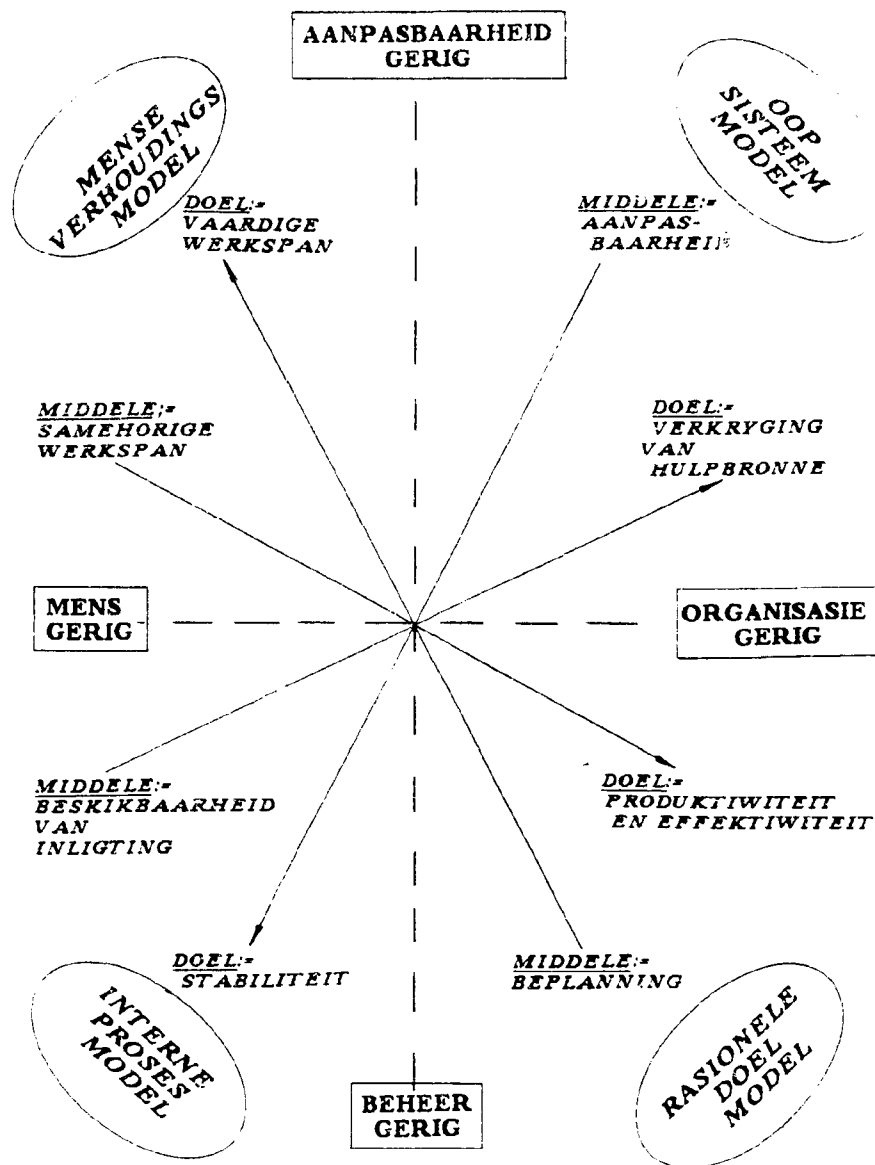
Robbins (1990: 76) stel probleme rondom die kompeterende waardebenadering as dat die belangegroep se voor- en afkeure nie noodwendig aangespreek word nie.

(d) Die Vier Kwadrante van die Kompeterende Waardebenadering

Die kompeterende waardebenadering word deur Robbins (1990: 72) in vier kwadrante ingedeel soos uiteengesit in figuur 4.1, die simbole waarvan aangehaal word in die beskrywing:

- (i) Die menslike verhoudingskwadrant is ten gunste van 'n vaardige werkerskorps as 'n doelstelling (D) en 'n samehorigheid onder die werkerskorps as 'n middel (M) tot die doel.

- (ii) 'n Oop sisteem kwadrant waar die doelstelling (D) die verkryging van hulpbronne is en die middel (M) tot die doel buigsaamheid ten opsigte van die interaksie met die omgewing impliseer.
- (iii) Die rasionele doelmodel waar die doelstelling (D) produktiwiteit en effektiwiteit is en die middel (M) tot die doel beplanning is.
- (iv) Die interne prosesmodel waar die doelstelling (D) stabiliteit is en die middel (M) tot hierdie doel die beskikbaarheid van inligting impliseer.

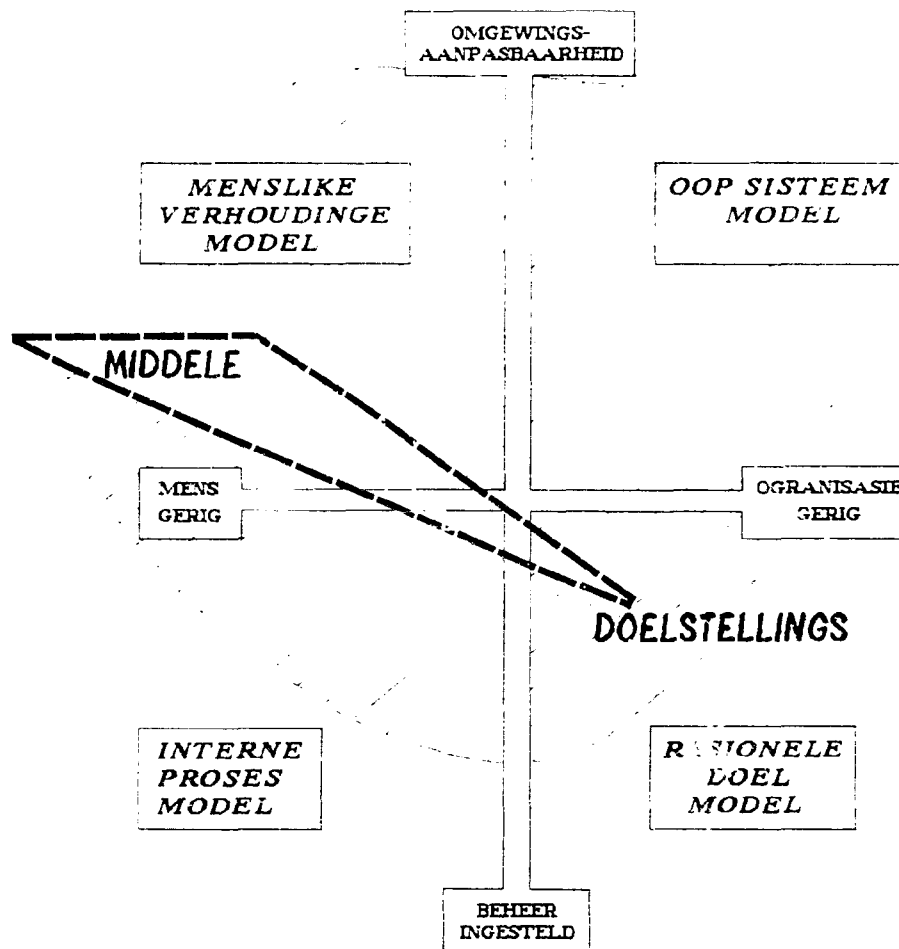


FIGUUR 4.1 : DIE VIER KWADRANTE VAN EFFEKTIWITEITSWAARDES SOOS VOORGEHOUD DEUR ROBBINS (1990: 72).

Robbins (1990: 74) stel dit dat geen organisasie vierkantig binne 'n bepaalde kwadrant sal sentreer as dit skematies voorgestel word nie. Eerder volgens toepaslikheid sal die benadering amoebiaal neig om te gratiteer na 'n bepaalde kwadrant met 'n kleiner besetting van alre die ander kwadrante. Formele burgerlike beskerming behoort in volgorde van prioriteit die volgende kwadrante besetting te handhaaf:

- (i) Die menseverhoudingskwadrant (behoeftegedrewe).
- (ii) Oop sisteem kwadrant (in harmonie met die omgewing).
- (iii) Met inagneming van die interne proseskwadrant (strewe na stabiliteit deur effektiewe inligtingsbestuur).
- (iv) Genoegsame besetting van die rasonele doelkwadrant (doeltreffende besker-
ming en effektiewe beplanning).

'n Geraamde kwadrantbesetting word as poging tot skematiese uitbeelding van voornoemde normatiewe stelling, in figuur 4.2 uitgebeeld.



FIGUUR 4.2: 'N NORMATIEWE TOEPASSING VAN FORMELE BURGERLIKE BESKERMING VOLGENS DIE VIER KWADRANTE VAN EFFEKTIVITEITSWAARDES

4.2.5 DIE OPENBARE BESTUURSBENADERING

In die openbare arena, waar veral formele burgerlike beskerming ressorteer en tot 'n mate nie-owerheid informele burgerlike beskermingsorganisasies met 'n nie-winsgewende welsynsinslag, is daar bepaalde openbare rigsgoere wat gestel word as effektiwiteitsvereistes. Die openbare bestuursbenadering integreer Cloete (1986: 9) se rigsgoere van die publieke administrasie met Gildenhuys (1988: 329) se "goue waardes" van publieke administrasie as organisasie-effektiwiteit evalueringsmetode.

Cloete (1986: 9 tot 34) stel die algemene openbare rigsgoere as:

- (a) Verantwoording van uitvoerende regering ("regimé") se optredes moet aan die politieke oppergesag ("authorities") gedoen word.
- (b) Beide die politieke- ("authorities") en uitvoerende- ("regimé") regeringsvlakke moet in die openbaar verantwoording doen aan die bevolking wie hulle kragtens verkiesingsmandaat daargestel het.
- (c) Die regering-van-die-dag moet aan die grondslae van demokrasie voldoen.
- (d) Die regering-van-die-dag moet met inagneming van die volgende gemeenskapswaardes uitvoering aan sy taak gee -
 - (i) christelike leerstellings;
 - (ii) billikheid en redelikheid;
 - (iii) ewewigtigheid;
 - (iv) deeglikheid;
 - (v) onkreukbaarheid en eerlikheid;
 - (vi) doeltreffendheid; en
 - (vii) regsgeldigheid.

Gildenhuys (1988: 329) voeg die volgende "goue waardes" van die publieke administrasie hieraan toe en herbeklemtoon voornoemde rigsgoere -

- (i) responsiwiteit teenoor die behoeftes en vermoëns van die gemeenskap;
- (ii) optimale openbare deelname van die gemeenskap aan owerheidsadministrasie;
- (iii) owerheidsdienste volgens keuse en prioriteit soos deur die gemeenskap bepaal;
- (iv) administratiewe verantwoording deur die regering-van-die-dag ten opsigte van owerheidsadministrasie; en
- (v) 'n sosiaal billike en gelyke beregtiging in owerheidsdienslewering binne die totale gemeenskap.

Die openbare bestuurskader moet ook die probleme van Suid-Afrika aanspreek. Die probleme is beskryf in die inleiding tot die tesis, aan die hand van Natrass (1988: 233), met spesifieke verwysing na die volgende -

- (i) 'n verwingde arbeidsmarksamestelling;
- (ii) 'n kwynende ekonomie;

- (iii) 'n skewe welvaartsbedeling; en
- (iv) sosio-politieke konflik en verdeeldheid.

Om effektief te wees, sal burgerlike beskerming in Suid-Afrika, gedeeltelik of ten volle - afhangende van die tipe burgerlike beskerming vergestaltung, aan voor-noemde rigsgnoere en probleemareas moet beantwoord.

4.3 EFFEKTIWITEITSMETING VAN BURGERLIKE BESKERMING IN SUID-AFRIKA

Die benaderings geselekteer as waarskynlike modelle vir die effektiwiteitsmeting van burgerlike beskerming in Suid-Afrika, soos beskryf in 4.2, sal vervolgens in onderlinge verwantskap, samehang, toepassing en aanwending ondersoek word ten einde 'n geskikte modus operandi vir effektiwiteitsbepaling vir burgerlike beskerming in Suid-Afrika te kan formuleer.

4.3.1 DIE WAARDE WAT DIE ONDERSKEIE BENADERINGS VIR EFFEKTIWITEITSPEILING KAN INHOU

Die waarde wat die vyf benaderings vir burgerlike beskerming evaluering inhou, word vervolgens afsonderlik beskryf.

4.3.1.1 DIE DOELREALISERINGSBENADERING

Die doelrealiseringsbenadering kan nuttig wees wanneer doelstellings duidelik, tydgebonde en meetbaar is. Die burgerlike beskermingsorganisasie sal effektief wees insoverre dit dié doelstellings realiseer. Dit op sigself impliseer nie langtermyn oorlewing weens 'n harmonieuse en funksionele naasbestaan met ander sisteme in die omgewing nie, of voldoening aan die verwagtings van burgerlike beskerming belangegroep nie. Kompeterende waardes volgens die kompeterende waardebenadering en rigsgnoere uit die openbare bestuurskader asook kontemporêre probleme van Suid-Afrika word ook nie noodwendig aangespreek nie. Die alleen-gebruik van die doelrealiseringsbenadering sal derhalwe 'n reduksionistiese resultaat lewer ten opsigte van die effektiwiteitspeiling vir burgerlike beskerming in Suid-Afrika.

4.3.1.2 DIE SISTEEMBENADERING

Die gebruik van die sisteembenadering impliseer 'n duidelike verbintenis met die omgewing en blyk meer omvattend te wees as die doelrealiseringsbenadering. Oorlewing van burgerlike beskerming in die omgewing impliseer egter nie optimale belangegroep tevredenheid, inagneming van kompeterende waardes of voldoening aan openbare bestuursrigsgnoere nie. Derhalwe is die sisteembenadering op sigself ook 'n ontoereikende effektiwiteitsmeting benadering vir burgerlike beskerming in Suid-Afrika.

4.3.1.3 DIE STRATEGIESE BELANGEGROEP BENADERING

Die strategiese belangegroep benadering impliseer dat belangegroeppe 'n kragtige invloed het op die organisasie en dat die organisasie op hierdie belangegroeppe se eise moet reageer. Die organisasie sal effektief wees indien dit ten minste aan die minimum eise van die belangegroeppe voldoen. Soos reeds in die vorige paragrafe beskryf, is belangegroep tevredenheid op sigself nie toereikend om burgerlike beskermingseffektiwiteit te peil nie. Kompeterende waardebenadering impliseer dat die burgerlike beskermingsorganisasie nie duidelikheid kan hê oor waar sy klem behoort te lê of waar veranderinge oor tyd belangrik sal wees nie. Ook hiêrde benadering sal ontoereikend wees vir effektiwiteitspeiling vir dieselfde redes soos reeds beskryf.

4.3.1.4 DIE OPENBARE BESTUURSBENADERING

Die openbare bestuursbenadering beklemtoon owerheidsetiek maar is op sigself ontoereikend en reduksionisties as effektiwiteitspeiling *modus operandi* vir redes reeds beskryf.

4.3.1.5 'N EKLEKTIESE BENADERING

Die oplossing vir die evaluering van effektiwiteit in burgerlike beskerming setel daarin dat 'n eklektiese benadering, met insluiting van al vyf benaderings, soos beskryf, toegepas moet word. Evaluering sal vervolgens afsonderlik ondersoek word ten opsigte van formele-, weerstand informele- en nie-owerheid informele burgerlike beskermingseffektiwiteit.

4.3.2 FORMELE BURGERLIKE BESKERMING EFFEKTIWITEIT

Die bestaande formele burgerlike beskerming doelstellings stuur daarop af om 'n aparte organisasie daar te stel binne die totale Suid-Afrikaanse gemeenskap ten einde tydens buitengewone gebeurlikhede (rampe of noodgebeurlikhede) die voortsetting van die vreedsame alledaagse lewe te herstel of te verseker en in die proses lewens en eiendom te beveilig. Voornoemde doelstelling impliseer dat doelstellings relatief vaag en onseker is. Die doelrealiseringsbenadering het derhalwe beperkte waarde vir effektiwiteitspeiling. Paraatheids noodplanne, opleiding, inskrywing van korpslede en paraatheidsinoefening as doelstellings realiseer wel maar dui nie noodwendig op effektiwiteit nie. Formele burgerlike beskerming ontleen as organisasie bepaald tot die kompeterende waardebenadering asook tot die sisteem- en strategiese belangegroep benadering. Daarbenewens is die openbare bestuursbenadering spesifiek op formele burgerlike beskerming van toepassing vanweë die openbare aard van formele burgerlike beskerming.

Die bedreigingsomgewing van die samelewing, dit wil sê daardie aspekte wat die voortsetting van die normale gemeenskapslewe bedreig, is deurlopend besig om te verander. Gevolglik moet formele burgerlike beskerming as organisasie op 'n toenemende basis, volgens tydgenootlike veranderinge en volgens die uiteensetting van die model van Robbins (1990: 72), geïllustreer in figure 4.1 en 4.2 bepaalde effektiwiteitswaardes nastreef. Volgens 'n eklektiese benadering behoort formele burgerlike beskerming binne elke kwadrant, toepassingsvoorkeur te verleen aan die volgende:

- (a) Volgens die oop sisteem model, behoort formele burgerlike beskerming daarna te streef om hulpbronne te verkry as 'n doelstelling en aanpasbaarheid en buigsaamheid te openbaar teenoor die breë gemeenskap as middel tot die doelstelling.
- (b) Volgens die rasonale doelstellingsmodel, behoort formele burgerlike beskerming daarna te streef om maksimale paraatheid nastreef as doelstelling en deurlopend te beplan vir gebeurlikhede en noodplanmaking daarkragtens as middel tot die doel.
- (c) Volgens die interne prosesmodel, behoort formele burgerlike beskerming daarna te streef om gemeenskapstabiliteit as 'n doelstelling na te streef (minimum bedreigingrealisering) en die gemeenskap deurlopend in te lig oor paraatheidsprosedures en metodes as 'n middel tot die doel.

- (d) Volgens die menslike verhoudingsmodel, behoort formele burgerlike beskerming daarna te streef om 'n parate en 'n vaardige werksmag (formele burgerlike beskermingskorpslede) as doelstelling na te streef en samehorigheid van die formele burgerlike beskermingskorps en die breë gemeenskap, as 'n middel tot die doel.
- (e) Volgens die openbare bestuursmodel, behoort formele burgerlike beskerming daarna te streef om te voldoen aan openbare etiek en -verantwoording.

Weens die onsekerheid wat daar heers in die breë omgewing ten opsigte van watter bedreigings, wanneer sal realiseer en wat nodig sal wees om hierdie bedreigings te hanteer, val formele burgerlike beskerming bepaald onder die kompeterende waardebenadering. Die formele burgerlike beskermingsorganisasie het nie duidelikheid het oor waar die beskermingsklem presies geplaas moet word, hoe omstandighede en verwagtings van die gemeenskap oor tyd sal aanpas en watter tipe beplanning nodig is om organisasie-effektiwiteit te verseker nie.

Dit impliseer nie dat formele burgerlike beskerming slegs op die kompeterende waardebenadering kan klem lê nie. Daar sal bepaald gekyk moet word na die strategiese belangegroepbenadering waar die belastingbetaler tevrede gestel moet word. Formele burgerlike beskerming moet relevante waardes aanspreek (beskerming en oorlewing) wat reser is en beantwoord aan sy onmiddellike behoeftes. Die gemeenskap sal oortuig moet word dat formele burgerlike beskerming in die langtermyn as 'n "versekeringspolis" ter oorlewing en beskerming sal dien. Die sisteembenadering is relevant vir formele burgerlike beskerming aangesien die organisasie afhanklik is van hulpbronne en die voortgesette ondersteuning deur die gemeenskap. Deur die toewysing van belastinge en die beskikbaarstelling van mannekrag en toerusting kan doelstellings gerealiseer word. Die doelrealisering benadering op die korttermyn is ook belangrik aangesien opleidingsdoelstelling en die realisering van opgeleide mannekrag op 'n jaar tot jaar basis beslis 'n duidelike doelstelling is wat meetbaar is. Die openbare bestuursbenadering is spesifiek van toepassing op formele burgerlike beskerming en moet by uitstek as effektiwiteitsmaatstaf dien aangesien formele burgerlike beskerming 'n owerheidsdiens is wat kragtens politieke wil gevestig en bedryf word en derhalwe gebonde bly aan openbare verantwoording.

Dit wil voorkom of die benadering tot burgerlike beskermingseffektiwiteit in 'n eklektiese-omvattende benadering setel. Bepaalde formele burgerlike beskermingsdoelstelling sal effektief deur middel van die kompeterende waardebenadering aangespreek word. Trouens, ten opsigte van die groter korpus doelstellings sal dié benadering die gepaste een wees.

4.3.2.1 **FORMELE BURGERLIKE BESKERMING EFFEKTIWITEIT : 'N EKLEKTIESE EVALUERINGS**

Wat is die slotsom kragtens die eklektiese benadering ten opsigte van die effektiwiteit van formele burgerlike beskerming in Suid-Afrika? Die probleemstelling soos beskryf in 4.3 verteenwoordig die status van kontemporêre formele burgerlike beskerming en word vervolgens geëvalueer volgens die kriteria van 'n eklektiese benadering.

(a) Kriteria van die Doelrealiseringsbenadering

Volgens die aanhef tot beide die Wet op Burgerlike Beskerming, 1977 (Wet 67 van 1977) en die Ordonnansie op Burgerlike Beskerming (Kaapland), 1977 (Ordonnansie 8 van 1977), is die doelstelling om aan provinsiale- en plaaslike regering die bevoegdheid te verleen om burgerlike beskermingsmaatreëls te tref. In dié doelstellings is geslaag soos beskryf. Die doelstellings vermeld is egter 'n middel (burgerlike beskermingsinstellings) tot 'n doel (paraatheid en veiligheid). Die inhoud van die probleemstelling vervat in paragraaf 4.3 dui daarop dat intermediêre doelstellings, wat wel gerealiseer het, geensins aanleiding gegee het tot die finale doelstelling naamlik paraatheid en veiligheid vir die totale samelewing nie. Effektiviteit met paraatheid en uiteindelijke burgerlike beskerming (veiligheid) is nie net verdag nie, maar grotendeels afwesig.

(b) Kriteria van die Sisteembenadering

Formele burgerlike beskerming in Suid-Afrika is volgens die sisteembenadering kriteria oneffektief. Die Suid-Afrikaanse gemeenskapsbedreiging teenoor die bedreigings kragtens formele burgerlike beskerming toon min sprake van:

- (i) funksionaliteit teens ander sisteme in die omgewing; en
- (ii) dat formele burgerlike beskerming in noue voeling is met sy bedreigingsomgewing.

Dit is dan ook te verstane dat die verskynsel van entropie intree wat waarneembaar is volgens die advies van plaaslike owerheidskonsultante aan hulle kliënte om formele burgerlike beskerming af te skaal soos gestel in 4.3.

(c) Kriteria van die Strategiese Belangegroep Benadering

Konsultante van plaaslike owerhede tesame met politici is van die mees kritieke strategiese belangegroep vir formele burgerlike beskerming aangesien hulle advies en besluite deurslaggewend is vir hulpbrontoekenning in die vorm van belastingbronne. Die feit dat dié belangegroep positief is oor die afskaling van formele burgerlike beskerming, dui daarop dat formele burgerlike beskerming nie aan hulle verwagtings en eise voldoen nie.

(d) Kriteria van die Kompetierende Waardebenadering

Owerheidswese ken deurlopend prioriteite toe en moet keuses uitoefen aangaande dienslewering- oftewel waardekwessies. Gevolglik is daar bepaald sprake van waardekwessies wat onderling in kompetisie verkeer. Meeste van die waardes het 'n tydgenootlike dringendheid - vandag se eise is reserwê en geniet voorkeur. Formele burgerlike beskerming beteken die toewysing van vandag se hulpbronne, die resultaat waarvan eers tydens die rampe/noodtoestande waargeneem sal word. Die ramp/nood georiënteerdheid van formele burgerlike beskerming bou by voorbaat oneffektiwiteit in volgens die kompetierende waardebenadering. Volgens krimpende belastingtoewysing aan formele burgerlike beskerming, is dit duidelik dat formele burgerlike beskerming 'n lae prioriteit by die owerheidswese geniet as gevolg van die reserwe (verklarede ramp) aard en aanwending van formele burgerlike beskermingstrukture.

(e) Kriteria van die Openbare Bestuursbenadering

Weens die ontneming van politieke regte van buite-parlementêre groepe is daar van meet af geen voldoening aan effektiwiteitskriteria deur formele burgerlike beskerming nie. Die oorgrote meerderheid van die Suid-Afrikaanse bevolking is in effek buite-parlementêr. Hiervolgens is formele burgerlike beskerming oneffektief. Ten opsigte van binne-parlementêre groepe is daar tot 'n groot mate wel sprake van voldoening - waar die betrokke owerheid wel die openbare bestuursrigsnoere gehoorsaam.

(f) 'n Samevattende Uitspraak Aangaande die Effektiwiteit van Formele Burgerlike Beskerming

Formele burgerlike beskerming in Suid-Afrika het gedurende Maart 1993 onder leiding van die Direktoraat Beskermingsdienste, Departement Plaaslike Regering en Nasionale Behuising, 'n bosberaad te Ellisras onderneem ten einde die tekortkominge in formele burgerlike beskerming onder oë te neem. Die tekortkominge ten opsigte van formele burgerlike beskerming is saamgevat tydens die Bosberaad onder die opskrif "Introspection on the Practice of Civil Protection in South Africa : A Problem Statement" (Cronje 1993: 1). 'n Afskrif van die dokument "Summary of the Proceedings at the Ellisras Planning Session on the Future of Civil Protection in South Africa", soos saamgestel deur die Fasiliteerderpaneel van die Ellisras Bosberaad, word as Bylaag D aangeheg.

In die voordrag is voorgehou dat burgerlike beskerming 'n wêreldwye verskynsel is. Aggressie tydens oorloë word tot 'n groot mate gerig teen weerlose burgerlikes. Kernoorlogvoering en die nagevolge daarvan wat inwerk op die gemeenskap, is welbekend. Mensgemaakte en natuurrampe is ook 'n algemene en toenemende verskynsel in 'n moderne wêreld. 35 Miljoen mense is gedood in 120 van die grootste mensgemaakte rampe ter wêreld. Tussen 1968 en 1989 is meer as 3 miljoen mense gedood in natuurrampe en 'n verdere 8 miljoen mense is daardeur geaffekteer. Meer as een uit elke 8 persone wêreldwyd word geaffekteer deur rampe. Burgerlike beskerming is die meganisme wat geskep is om die nagevolge van rampe soos wat dit inwerk op die mens en sy omgewing, teen te werk (Cronje 1993: 1).

Bevindinge volgens 'n "Vergelykende Praktystudie van Burgerlike Beskerming in Plaaslike Owerheidsverband" (die volledige vraelys en bevindinge, aangeheg as Bylaag E) is dat:

- (i) Die bestaande formele burgerlike beskerming blyk irrelevant, verouderd en ontoereikend te wees om te beantwoord in die beskermingsbehoefte van burgerlikes. Veral die reserwe aard sonder tydgenootlike aanwending van formele burgerlike beskerming mannekrag en hulpbronne word as 'n knelpunt geïdentifiseer.
- (ii) Die uiteenlopende standaarde van ontwikkeling wat aangegetref word by plaaslike regering is 'n knelpunt. Die verstrekking van formele burgerlike beskerming kragtens die Wet op Streeksdiensterade, 1985 (Wet 109 van 1985), word voorgehou as 'n moontlike oplossing vir die probleem aangesien die streeksdiensteraadstandaarde eensgesind kan vestig by al die ingeslote en deelnemende plaaslike owerhede binne die bepaalde gebied.
- (iii) Die vestiging en bevordering van formele burgerlike beskerming standaarde word voorgehou as moontlike en verdere oplossing vir die uiteenlopende standaarde van formele burgerlike beskerming by plaaslike regering. Ontoereikende formele burgerlike beskerming opleidingsinfrastruktuur en inisiatiewe is 'n leemte wat die studie prominent uitlig.

Burgerlike beskerming is 'n proaktiewe owerheidsinisiatief, gerig op die bestuur van beskikbare hulpbronne ten einde onder andere die nagevolge van rampe te verminder en/of te voorkom. Cronje (1993: 1) voer verder aan dat burgerlike beskerming (Suid-Afrika) aanvanklik as 'n owerheidsfunksie in 1940 geformaliseer is. Dit maak van burgerlike beskerming 'n 53 jaar oue owerheidsfunksie en doelstelling. Cronje (1993: 1) het bevestig dat die statistieke vermeld, in effek tot 'n groot mate internasionale statistiek is. Die "United Nations Disaster Relief Organisations (UNDIRO)" aanvaar onderontwikkeling en armoede as faktore wat bydra tot die voorkoms van rampe, hiervan is Suid-Afrika 'n groeiende voorbeeld.

Cronje (1993: 1) wys daarop dat plaaslike owerhede 'n lae prioriteit toeken aan burgerlike beskerming. Na die Tweede Wêreldoorlog het Kaapstad 8 000 burgerlike beskermingskorpslede (vrywilligers ter ondersteuning van bestaande dienstrukture) op sterkte gehad, terwyl hierdie stad op datum geen ingeskrewe burgerlike beskermingskorpslede het nie. Apatie jeens burgerlike beskerming onder die algemene gemeenskap is seker die hoofprobleem van burgerlike beskerming in Suid-Afrika. Die toewysing van hulpbronne, veral befondsing ten gunste van burgerlike beskerming, is relatief beperk en krimp voortdurend. Die enigste burgerlike beskermingsuniversiteitskursus (UNISA) is gestaak binne 8 jaar na die ontstaan daarvan as gevolg van ontoereikende studentegetalle. Vakatures wat in burgerlike beskermingsafdelings ontstaan, word nie gevul nie en is daar verskeie voorbeelde van poste wat afgeskaaf word. Plaaslike owerheidskonsultante adviseer hulle kliënte tot 'n lae of geen prioriteit aan burgerlike beskerming. Op provinsiale vlak (Kaaplandse Provinsiale Administrasie) is meer as 50% van die personeelkompliment onlangs afgesit met vroeë aftrede. Cronje (1993: 4) kom tot die gevolgtrekking dat Suid-Afrika definitiewe tekens van die verwerping van burgerlike beskerming as 'n owerheidsfunksie toon.

Cronje (1993: 2) inleid verder dat die hedendaagse bedreigingspektrum met minder as 36% ooreenstem met bedreigings soos voorsien in die Wet op Burgerlike Beskerming, 1977 (Wet 67 van 1977). Dit beteken burgerlike beskermingsbeleid is meer as 64% van die merk af. Hy verwys na 'n onlangse rondetafelbespreking, (18 Plaaslike Owerhede Onderlinge Hulpverleningsooreenkoms in Burgerlike Beskerming soos geadmineistreer deur die Kaapstad Munisipaliteit) onder die toonaangewende owerheidsfunksionarisse op al drie uitvoerende vlakke van regering. Die verslag van bevindinge word aangeheg as Bylaag 1. Die Rondetafel byeenkoms het die onderstaande bedreigingspektrum gestel as heersend en kontemporêr vir Suid-Afrika. Die samesprekings was verteenwoordigend van alle formele burgerlike beskerming verwante dissiplines in die Wes-Kaap.

Die bevindinge wat vir formele burgerlike beskerming van belang is, is tot watter mate is formele burgerlike beskerming nog in pas met die heersende bedreigings binne Suid-Afrika. Die volgende vyf kategorieë van bedreigings is in volgorde van belangrik geïdentifiseer as tydgenootlik:

		<u>% Voorkeur</u>
(i)	Sosiale onrus (wantroue, behuising, onrus, snelle verstedeliking, misdaad, immigrasie, oorbevolking, werkloosheid).	44%
(ii)	Mensgemaakte rampe (brande, lug-/pad-, nywerheids-/bevoikings/kernuitvalongelukke).	22%

(iii)	Ontoereikende belastingbasis/ -infrastruktuur/-toegang tot dienste en -infrastruktuur/irrelevante wetgewing/ lae standaard van paraatheid by die bestaande infrastruktuur en algemene publiek.	20%
(iv)	Natuurrampe (droogte/oorstromings).	12%
(v)	Ontwrigte dienste.	2%

Cronje (1993: 3) kom tot die gevolgtrekking dat alleenlik die rampe wat in die tweede, vierde en vyfde hiërargiese vlakke ressorteer ((ii) + (iv) + (v)) binne die bestaande formele burgerlike beskermingwetgewing mandaat en doelstellings ressorteer ($22\% + 12\% + 2\% = 36\%$). Die kans dat hierdie rampe as verklaarbare rampe sou voorkom, is volgens hom negeerbaar. Cronje (1993: 3) kom tot die gevolgtrekking dat indien rampe in effek formele burgerlike beskerming se besigheid is en slegs 36% van die kontemporêre rampe spektrum is effektief die besigheid van formele burgerlike beskerming, dan is formele burgerlike beskerming in Suid-Afrika uit besigheid uit.

'n Verdere probleemstelling voorgelê deur Cronje (1993: 4) is die reserwe aard van formele burgerlike beskerming. Die ontplooiing van formele burgerlike beskermingstrukture, veral die vrywilligersgroepe, is slegs moontlik gedurende afkondigbare rampe. Die voorkoms hiervan is besonder skaars, nie teenstaande die statistieke voorname. Hy meld verder dat in Suid-Afrika, is die waarskynlikheid van een ramp elke vyf jaar, in slegs een van die 800 plus plaaslike owerheidsgebiede, realisties gesproke een uit 'n honderd. Vir elke plaaslike owerheid is die waarskynlikheid derhalwe in die omgewing van 1 in 800 (plus) $\times 100$; dit wil sê 'n waarskynlikheid van 1 op 80 000. Om 'n uitvoerige struktuur vir formele burgerlike beskerming tot stand te bring met so 'n waarskynlikheid van voorkoms, kwalifiseer nie as 'n gemeenskaps-prioriteit nie. 'n Uitvoerige formele burgerlike beskermingstruktuur vir elke enkele plaaslike owerheid landwyd, kan derhalwe onrealisties en oneffektief wees. Die verouderde en irrelevante formele burgerlike beskerming doelstellings asook die futiliteit van die reserwe aard en optrede slegs tydens afkondigbare rampe van formele burgerlike beskerming, word hierdeur beklemtoon.

Die volgende probleemarea vir formele burgerlike beskerming is die fragmentasie en duplikasie van strukture ten gunste van ramplening (Cronje 1993: 5). Vir die meeste funksies, inisiatiewe of pogings, kragtens formele burgerlike beskermingsbeleid, is daar 'n parallel. Vir die formele burgerlike beskermingskorpsid (vrywilliger teen geen vergoeding) is daar betaalde reserviste (brandweer, ambulans, verkeer). Reserviste word betaal vir hulle dienste en word op 'n dag tot dag basis ontplooi. Daarteenoor word formele burgerlike beskermingskorpslede opgelei en moet hulle wag vir 'n afkondigbare rampgebeurlikheid. Die gewone burgerlike behoort geen probleem te hê om 'n keuse te maak nie (Cronje 1993: 5). Dit sal in effek 'n mors van tyd wees om by formele burgerlike beskerming betrokke te raak ten koste van 'n kans om as 'n reservis sinvol benut te word. Hy brei hierop uit deur te verwys na nie-owerheids informele burgerlike beskermingsorganisasies. Vir elke formele burgerlike beskermingsorganisasie is daar 'n Rooikruis, "Meals on Wheels", Noodhulpiga en soortgelyke organisasies wat daaglik rampgebeurlikhede hanteer, ongeag of hulle openbaar verantwoordbaar is of nie. Formele burgerlike beskermingsorganisasies daarteenoor blyk waarnemers te wees in afwagting op die verklaring van 'n ramp. Die owerheidsektor skep duur formele burgerlike beskermingstrukture met subsidies en ondersteuning op 'n parallelle basis tot voornoemde organisasies wat neerkom op 'n dubbelloop benadering in die hantering van 'n 1 op 80 000 waarskynlikheid. Daar behoort voorkeur gegee te word aan openbare inisiatief volgens informele vergestaltungs van burgerlike beskerming. Dié vergestaltung beantwoord tot 'n groter mate aan die markmodel benadering en bestaan volgens openbare keuse en prioriteit.

Ten opsigte van fragmentasie is formele burgerlike beskerming, die aanbod vir beskerming van die burgerlike, volgens die bestaande wetgewing, nie betrokke by wet en orde of verdedigende aktiwiteite nie. Hierteenoor is die burgerlike 'n integrale persoon met 'n integrale nie-gefragmenteerde beskermingsbehoefte (vraag na beskerming). Deur vir die burgerlike te sê dat daar gehelp sal kan word ten opsigte van brand en noodhulpaktiwiteite, maar wanneer die ander bedreigings soos tuisveiligheid ter sprake is, kan formele burgerlike beskerming nie help nie, bring mee dat die burgerlike vertroue verloor in die owerheidsgeskepte formele burgerlike beskermingstrukture. Ramfondsheer word geadmistrateer deur die Departement van Nasionale Gesondheid. Dit verteenwoordig nog 'n fragmentering wat die geloofwaardigheid van formele burgerlike beskerming aantas aangesien rampe formele burgerlike beskerming se besigheid is (Cronje 1993: 5).

Cronje (1993: 6) het voorts gemeld dat formele burgerlike beskerming ontwikkeling nie 'n behoeftegedrewe kommoditeit is nie en ook nie responsief en bekostigbaarheid onder gemeenskappe bedryf word nie. Hy kwalifiseer sy stelling deur te betoog dat 'n 1 in 80 000 waarskynlikheid, nie 'n behoefte vir formele burgerlike beskerming vestig nie. Met 'n belastingbasis in geval van relatief arm lande soos Suid-Afrika, is burgerlike beskerming onbekostigbaar. Hy meld 'n tarief van R2,39 per persoon per jaar vir formele burgerlike beskermingsdienste, wat die besteding op burgerlike beskerming vir 1 miljoen mense op R2,39 miljoen sal stel. Hierdie uitgawe word aangegaan ten koste van dringende inisiatiewe soos werkskepping, voedselvoorsiening, behuising, sosiale opheffing en onderwys, die werklike en tydgenootlike rampe van Suid-Afrika. Die geleentheidskoste volgens Cronje (1993: 6) vir formele burgerlike beskerming in Suid-Afrika blyk onbekostigbaar hoog te wees.

Met voornoemde beredenering word nie voorgegee dat formele burgerlike beskerming, of enige ander vergestaltung van burgerlike beskerming vir daardie rede, geen bestaansreg het nie. Deur egter burgerlike beskerming volgens irrelevante beleid en uit pas met omgewingseise te bedryf, is onbekostigbaar en futiel. Dit sou beteken dat die verkeerde dinge reg gedoen word in plaas van om die regte dinge reg te doen. Wanneer Cronje (1993: 6) verwys na dispariteite in die ontwikkeling van die bestaande formele burgerlike beskermingstrukture kom hy tot die gevolgtrekking dat die heersende bedreigings in ontwikkelende areas (tradisionele swart gebiede) besonder hoog is teenoor die sogenaamde wit gebiede. Ironies genoeg is die ontwikkeling van formele burgerlike beskerming in swart gebiede bykans afwesig. Hy meld dat dit verstaanbaar is volgens die reserwe (verklaarde rampe) aard van formele burgerlike beskerming dat dit 'n lae prioriteit en hulpbrontoekenning behoort te geniet. Cronje (1993: 7) sluit sy probleemstelling af deur te sê dat "formele burgerlike beskerming mag sekere dinge reg doen, maar is beslis besig om die verkeerde dinge reg te doen."

Dan Mofokeng het tydens dieselfde Ellisras Bosberaad namens die South African National Civics Organisation (SANCO) 'n inset voorgelê soos voorgedra deur mnr. M. Phetla. Dié voordrag inhoud verteenwoordig 'n buite-parlementêre siening - die van die African National Congress (ANC) se affiliasie SANCO, van formele burgerlike beskerming. Mnr. Mofokeng se voordrag word in sy eie slotopmerkings samevattend aangehaal:

"Firstly, the name - we are concerned that the name as it stands, will only complicate the matter of gaining acceptance by all. 'Civil Protection' is definitely not the most appropriate.

Secondly, liaison with organisations such as SANCO must be established and maintained at a level to be determined by consent, to gain and ensure an on-going support for this worthwhile and even necessary cause.

Thirdly, the imbalance that exists between the various communities must be addressed to eliminate mistrust and give the organisation a chance to succeed.

Fourthly, the relevance and upgrading of present structures and policies should be investigated as a matter of priority, when this is undertaken a representative group acceptable to all should be tasked with this.

Fifthly, a vigorous concept selling campaign must be planned for and implemented once all grey areas have been investigated and answers or solutions found" (Mofokeng 1993: 1).

Die probleemstelling wat aan die einde van die Ellisras Bosberaad aan die hand van die voordragte bespreek, realiseer, sluit in:

- (i) Formele burgerlike beskerming is nie (menslike) behoefte-gedrewe ten gunste van al die gemeenskappe in Suid-Afrika nie.
- (ii) Formele burgerlike beskerming is nie openlik en sigbaar in die oë van die algemene publiek nie.

- (iii) Sinvolle gemeenskapsdeelname in formele burgerlike beskerming is ontoereikend.
- (iv) Formele burgerlike beskerming handhaaf nie 'n oop sisteembenadering met sy bedryfs- en makro omgewing nie en is derhalwe uit voeling met die beskermingseise en -verwagtings van die totale Suid-Afrikaanse gemeenskap.
- (v) Bestaande formele burgerlike beskerming in Suid-Afrika, volgens bestaande beleid en definisie, is nie 'n openbare prioriteit en keuse nie. Gevolglik is die geleentheidskoste van formele burgerlike beskerming onbekostigbaar hoog wat lei tot die verwerping van formele burgerlike beskerming as owerheidsfunksie deur die oorgrote meerderheid van die totale Suid-Afrikaanse gemeenskap.
- (vi) Formele burgerlike beskerming, volgens bestaande beleid en definisie, is persepsiologies verwarrend en polities nie aanvaarbaar nie.
- (vii) Formele burgerlike beskerming blyk ongekoördineerd en in disharmonie met sy owerheids- en nie-owerheidsbeskermingsinisiatiewe (bedryfsomgewing) te fungeer wat aanleiding gee tot duplisering, parallelisering en gefragmenteerde strukture.
- (viii) Formele burgerlike beskerming is nie sosio-maatskaplik-ontwikkelingsgerig nie, wat meebring dat die doelstellings en bedryf van formele burgerlike beskerming in Suid-Afrika, as owerheidsfunksie, vir die breë gemeenskap in 'n toestand van irrelevantheid verkeer.

Volgens bovermelde kriteria en die prestasievergelyking van formele burgerlike beskerming in Suid-Afrika is daar verdoemende getuieis tot oneffektiwiteit. Die mate van effektiwiteit wat wel mag voorkom, is marginaal en ontoereikend volgens die owerheid se doelstellings met formele burgerlike beskerming.

4.3.3

WEERSTAND INFORMELE BURGERLIKE BESKERMING EFFEKTIWITEIT

Weerstand informele burgerlike beskerming se strukture is, vergeleke met formele burgerlike beskerming, relatief amorf en moeilik om te identifiseer, te peil en te ontleed. Daar is verskeie bewegings, ANC en PAC links van die regerende party en die AWB regs daarvan, wat onder die weerstand informele vergestaltung van burgerlike beskerming ressorteer. Inaggenome die bykans halwe eeu van weerstand teen totalitêre oorheersing, kan daar nie sprake wees van 'n hoë effektiwiteitstandaard nie. Tog regverdig prestasies van die weerstandsbewegings en die oënskynlike meer demokratiese Suid-Afrika wel 'n effektiwiteitsevaluering. Die AWB en AVF word as weerstand informele burgerlike beskerming vergestaltungs nie geëvalueer nie, aangesien hulle slegs in 'n ontstaansfase verkeer.

(a) Effektiwiteit volgens die Doelrealiseringsbenadering

Bepaalde doelstellings is gerealiseer soos die weerstandsoptrede (sabotasie, demonstrasies, stakings en terreur) wat die regering-van-die-dag gedwing het tot toetrede tot die CODESA onderhandelings. Politieke regte vir buite-parlementêre groepe is steeds nie 'n realiteit nie, maar blyk 'n hoë waarskynlikheid vir 1994 te wees.

(b) Effektiwiteit volgens die Sisteembenadering

Volgens beskrywing met betrekking tot die suksesse van die buite-parlementêre groepe, soos weerspieël in die totstandkoming van CODESA II, is daar besliste bewyse van groei (negatiewe entropie) by weerstand informele burgerlike beskerming. Steun vanuit veral die internasionale omgewing is beslis nie in onderaanbod nie. Vir sover omgewingsaanvaarding aangaan en positiewe groei handhaaf weerstand informele burgerlike beskerming 'n hoë standaard van effektiwiteit.

(c) Kriteria volgens die Strategiese Belangegroep

Die strategiese belangegroep vir weerstand informele burgerlike beskerming is die buite-parlementêre groeperings en die internasionale arena. Die instel van sanksies ten die Suid-Afrikaanse apartheidsregering sowel as die deelname aan op'ogte, stakings en demonstrasies getuig van die effektiwiteit wat weerstandsbewegings handhaaf met die voldoening aan eise en verwagtinge van hierdie strategiese belangegroep.

(d) Kriteria Volgens die Kompeterende Waardebenadering

Die buite-parlementêre groep offer hulle lewens op, plaas werksgeleenthede, vryheid en veiligheid in gedrang tydens demonstrasies en stakings en steun onomwonde die vryheidsstryd. Sekere oorsese lande skenk eerder fondse aan weerstandsbewegings as om in die Suid-Afrikaanse ekonomie te belê onder 'n apartheidsregering. Die weerstand informele burgerlike beskerming handhaaf sonder twyfel 'n hoë graad van effektiwiteit kragtens die kompeterende waardebenadering kriteria.

(e) Kriteria volgens die Openbare Bestuursbenadering

Weerstandsbewegings is nie openbare instellings nie en is openbare bestuurskriteria nie toepaslik nie.

(f) 'n Samevattende Uitspraak aangaande die Effektiwiteit van Weerstand Informele Burgerlike Beskerming

Volgens weerstandstydssduur is daar verdagte graad van effektiwiteit by weerstand informele beskerming. Wat die res van die kriteria betref ten opsigte van al die benaderings, is daar grondige bewyse van 'n hoë graad van effektiwiteit.

4.3.4**NIE-OWERHEID INFORMELE BURGERLIKE BESKERMING EFFEKTIVITEIT**

Die effektiwiteit van nie-owerheid informele burgerlike beskerming word nie gedetailleerd gedoen nie. Nie-owerheidsinstellings oorleef in 'n vrye mark ekonomie, slegs indien hulle tot 'n oorlewingsbevredigende standaard voldoen aan die kriteria soos beskryf

In teenstelling met formele burgerlike beskerming presteer nie-owerheid informele burgerlike beskerming goed relatief tot die hulpbronninsette wat dié vergestaltungs geniet. Organisasies soos die S.A. Rooikruis, Meals on Wheels as nie-owerheid informele burgerlike beskermingsorganisasies oorleef en funksioneer selfstandig deur middel van skenkings, eie lede bydraes en selfs owerheidskenkings. Daar bestaan derhalwe geen twyfel dat hulle in 'n toestand van negatiewe entropie verkeer ten opsigte van hulle omgewing (oorlewing en groei) nie. Die omvang en intensiteit van nie-owerheid informele burgerlike beskerming handhaaf ook 'n natuurlike balans met die vraag na beskerming in die praktyk. Nie-owerheid informele burgerlike beskerming toon 'n hoë graad van gemeenskapsresponsiwiteit, en openbare keuse. In effek toon nie-owerheid informele burgerlike beskerming sterk tekens van 'n markmodel van burgerlike beskerming. Voorvalle van brande in informele gemeenskappe (sogenaamde "plakkergebiede") het ook getoon dat die Suid-Afrikaanse Rooikruis 'n t...sonder responsiewe en sosiaal billike gesindheid teenoor die gemeenskap onderhou. Negehoenderd haweloses in Kayamandi (swartdorp) in Stellenbosch is deur die S.A. Rooikruis versorg sonder dat enige formele burgerlike beskermingsorganisasie enige noemenswaardige bydrae kon lewer (Kayamandi brand Februarie 1993). In plaas daarvan dat die Administrateur-in-Uitvoerende-Komitee (formele burgerlike beskerming) sy bevoegdheid, soos beskryf in hoofstuk 3, uitgeoefen het deur die Kayamandi Plaaslike Owerheid se bevoegdheid oor te neem en self die haweloses te versorg, is die Kayamandi Hoof van Burgerlike Beskerming 24 uur na die uitbreek van die brand en 14 jaar nadat die lasgewing uitgevaardig is, vir die eerste keer aangestel. Daarteenoor het die S.A. Rooikruis sonder statuut en lasgewing die burgerlikes beskerm.

4.4**SAMEVATTING**

Die sukses en mate waartoe burgerlike beskerming binne die makro omgewing (gemeenskap) oorleef is 'n meer betroubare maatstaf van burgerlike beskerming organisasie-effektiwiteit as suiwer doelrealisering. Eerder as om 'n individuele benadering te gebruik as kriterium van effektiwiteit is dit egter raadsaam om die kriteria vervat in onderstaande benaderings eklekties toe te pas in die effektiwiteitsmeting van burgerlike beskerming in Suid-Afrika:

- (a) Doelrealiseringsbenadering.
- (b) Sisteembenadering.
- (c) Strategiese belangegroep benadering.
- (d) Kompeterende waardebenadering.
- (e) Openbare bestuursrigsnoere benadering.

Dit is van kardinale belang dat die betekenis van effektiwiteit ook reg verstaan word. Alhoewel oorlewing 'n aanduiding kan wees van effektiwiteit, kan oorlewing ook kunsmatig ge-induseer word veral binne die owerheidsektor waar oneffektiewe organisasies deur belastingtoewysings aan die lewe gehou word.

Die doelrealiseringsbenadering is vir burgerlike beskerming evaluering op die kort termyn van belang aangesien doeltreffendheid so ge-evalueer kan word. Die doelrealiseringsbenadering is ontoereikend om langtermyn oorlewing te evalueer. Die toepassing van die doelrealiseringsbenadering as evalueringsmetode moet gedoen word met inagnome van die verwantskap tussen effektiwiteit en doelstellings. Daarbenewens het die hiërargie van doelstellings en die inherente vereistes van doelstellings ook 'n invloed op die benadering wat ondervang moet word. Die ontwikkelingsfases waardeur 'n organisasie in sy lewensiklus beweeg, bring mee dat organisasie doelstellings oor tyd verander. Ook hiërdie fases en veranderings moet in ag geneem word met die doelrealiseringsbenadering as evalueringsmetode.

Die sisteembenadering bied die geleentheid om die oorlewing van burgerlike beskerming as 'n sub-sisteem van sy bedryfs- en makro omgewing as geheel te evalueer. Die sisteemteorie aanvaar egter 'n rasionaliteit dat inligting tydig en voldoende beskikbaar is wat die organisasie in staat kan stel om by die omgewing aan te pas in die proses van negatiewe entropie en oorlewing. Die aanname is egter foutief en kan omgewings gemanipuleer word wat die alleengebruik van dié evalueringsmetode ontoereikend laat. Tog hou dié benadering waarde in vir holistiese en interverwantskaplike perspektiewe rakende die effektiwiteit van burgerlike beskerming.

Die strategiese belangegroep benadering bied die geleentheid om te evalueer of die kritiese groepe se belange na omgesien word ter oorlewing van burgerlike beskerming. Hiërdie evalueringseleentheid is wel van waarde, maar bestaan daar leemtes ten opsigte van die duidelikheid-, veranderlikheid-, kwantifiseerbaarheid- en uiteenlopendheid van organisasie belange. As gevolg hiervan is dié benadering in isolasie nie die oplossing vir burgerlike beskerming effektiwiteitsevaluering nie.

Die kompeterende waardebenadering met die opponerende organisasie waardes van menslike verhoudings-, oopsisteem (omgewing)-, doelrealisering en die interne proses (inligting beskikbaarheid en stabiliteit) bring tot 'n groot mate die voorafgaande drie benaderings byeen. Dié benadering bied wel 'n mate van eklektisiteit ten opsigte van die voornoemde drie benaderings. Vir die openbare (owerheid) formele burgerlike beskerming evaluering ten opsigte van openbare verantwoording bly dié benadering steeds ontoereikend om in isolasie as burgerlike beskerming evalueringbenadering te gebruik.

Die openbare bestuursbenadering voltooi die behoefte aan 'n omvattende eklektiese benadering tot die evaluering van organisasie-effektiwiteit vir burgerlike beskerming aangesien dit die effektiwiteit van openbaar verantwoordbare burgerlike beskerming ondervang. Daarbenewens word die owerheid se rol in die opklaring van Suid-Afrika se kontemporêre probleme ook bygebring as kriterium vir effektiwiteit.

Dié status van veral formele burgerlike beskerming in Suid-Afrika is beskryf as:

- (a) nie menslike behoefte gedrewe nie.
- (b) 'n organisasie met min sigbaarheid/openlikheid.
- (c) sonder sinvolle openbare deelname;
- (d) uit voeling met die beskermingseise van die omgewing;
- (e) 'n organisasie wat nie 'n openbare keuse of prioriteit as onderbou handhaaf nie;
- (f) 'n verskynsel wat persepsiologies verwarrend is en polities nie aanvaar word nie;
- (g) 'n organisasie wat in disharmonie met sy bedryfsumgewing is en aanleiding gee tot fragmentering, parallellisering en duplisering; en
- (h) 'n irrelevante organisasie vanweë die ontkenning dat formele burgerlike beskerming sosio-maatskaplik-ontwikkelingsgerig moet fungeer om werklik in die beskermingsbehoefte van burgerlikes te kan voorsien. Volgens voornoemde status is die effektiwiteitsevaluering van burgerlike beskerming in Suid-Afrika aan die hand van 'n eklektiese evaluering benadering beskryf.

Formele burgerlike beskerming handhaaf 'n lae standaard van effektiwiteit in Suid-Afrika. Die verskynsel van entropie wat duidelik waarneembaar is in formele burgerlike beskerming, is derhalwe verstaanbaar en onafwendbaar. Weerstand informele burgerlike beskerming, links van die Suid-Afrikaanse regering-van-die-dag politieke spektrum toon tydgenootlik, 'n hoë standaard van effektiwiteit. Na bykans 'n halwe eeu toon die bevrediging van beskermingsbehoefte van buite-parlementêre burgerlikes, 'n hoë waarskynlikheid van realisering. Sonder twyfel kan dit gestel word dat die spektrum weerstand informele burgerlike beskerming soos die African National Congress (ANC), Pan African Congress (PAC) en Azanian Peoples Union (AZAPU) effektief is in hulle burgerlike beskermingsdoelstellings en strewe. Die weerstand informele burgerlike beskerming vergestaltings regs van die regering-van-die-dag soos die Afrikaner Weerstandsbeweging (AWB) en die Afrikaner Volksunie (AVU) verkeer in 'n vroeë ontstaansfase en sal evaluering van hulle effektiwiteit prematuur wees. Nie-owerheid informele burgerlike beskerming fungeer binne 'n vrye mark ekonomie en net die feit dat vergestaltings van nie-owerheid informele burgerlike beskerming voortbestaan, getuig dat daar aan die oorlewingsstandaard van effektiwiteit voldoen word. Ten opsigte van al drie vergestaltings van burgerlike beskerming sal daar in die volgende hoofstuk 'n normatiewe vooruitskouing gedoen word.

HOOFSTUK 5 : 'N NORMATIEWE TOEKOMSPERSPEKTIEF : BURGERLIKE BESKERMING SUID-AFRIKA QUO VADIS

5.0 INLEIDING

Die beskrywings tot dusver dui daarop dat veral formele burgerlike beskerming in Suid-Afrika 'n besonder lae graad van organisasie-effektiwiteit handhaaf. Daarteenoor is die behoefte aan beskerming van die burgerlike in die huidige dekade binne Suid-Afrika 'n dringendheid wat kommerwekkende afmetings aanneem. Die oogmerk in hiërdie hoofstuk is derhalwe ingestel op herdefiniëring van doelstellings en die ondersoek na 'n struktuurfunksionalisme- en beheermaatreëls wat nie net vernuwend kan inwerk op burgerlike beskerming nie, maar veral optimale organisasie-effektiwiteit in die hand behoort te werk.

In die eerste plek sal aandag geskêk word aan 'n normatiewe beskrywing van die aard en omvang van burgerlike beskerming as omvattende konsep en verskynsel in Suid-Afrika. Die totale spektrum van inisiatiewe, strategieë, metodes en hulpmiddele wat daarop gerig is om die burgerlike te beskerm, sal noodwendig hierby inbegrepe wees. Die naam (term) burgerlike beskerming is persepsiologies verwarrend en 'n normatiewe uitspraak in dié verband sal gedoen word. Die doelstellings wat burgerlike beskerming, volgens vergestaltung, behoort na te streef, sal die beskrywing onder dié afdeling afrond.

In die tweede plek sal die organisatoriese strukturering en funksies van burgerlike beskerming normatief beskryf word. Daar sal klem gelê word op die onderskeidende aard van burgerlike beskerming volgens ondersteunende- en uitvoerende funksies. Ter afsluiting van die struktuurbeskrywing sal formele burgerlike beskerming normatief as 'n korporatiewe ondersteunende en bestuursfunksie omskryf word. Weerstand informele- en nie-owerheid informele vergestaltungen sal ook normatief toegelig word ten opsigte van die voortbestaan daarvan binne 'n meer demokratiese Suid-Afrika.

In die derde plek sal 'n normatiewe verklaring gedoen word oor hulpbronnvoorsiening vir burgerlike beskerming in Suid-Afrika.

In die vierde plek sal die beheer en verantwoording maatreëls van veral formele burgerlike beskerming as openbare bestuursfunksie, aandag geniet.

In die vyfde plek sal die meriete van voornoemde normatiewe uitsprake getoets word aan die hand van riglyne en standaarde gestel in hoofstuk 4.

5.1 DIE AARD, OMVANG EN DOELSTELLING VAN BURGERLIKE BESKERMING

Daar bestaan min twyfel dat vergestaltungen van burgerlike beskerming in Suid-Afrika min suiwer vorms van omvattend-generiese burgerlike beskerming verteenwoordig. Volgens beginsels, soos beskryf in Plato se grotteorie, is die waarneembare burgerlike beskerming vergestaltungen in Suid-Afrika slegs afskaduings van die omvattend-generiese burgerlike beskerming. Burgerlike beskerming as doelstelling, inisiatief, meganisme, hulpmiddel en strategie bly die reg van die individu (burgerlike). Die burgerlike mag hierdie reg selfstandig of in groepsverband uitoefen. Voornoemde groepering kan enige vorm aanneem, van 'n familie- tot 'n staatsamelewingsgroepering. Die burgerlike mag sy burgerlike beskermingsreg op agentskap, volgens volmag en/of kragtens mandaat opdra aan wie hy ookal wil. Die lasgegewene, kragtens voornoemde opdrag, kan as agent van die burgerlike, die burgerlike beskerm, deur een van onderstaande instellings:

- (a) 'n Weerstandsbeweging met die doel om burgerlike oorheersing/onderdrukking op te hef.
- (b) 'n Owerheidsinstelling met die doel om die burgerlike, kragtens verteenwoordigende regeringsmandaat (pluralisme), te beskerm teen bedreigings van lewe en eiendom.
- (c) 'n Nie-owerheidsinstelling met die doel om, in ruil vir wins, die burgerlike te beskerm deur hom van lewensnoodsaaklike dienste en produkte te voorsien.
- (d) 'n Nie-owerheidswelsynsinstelling met die doel om uit mede-menslike empatie, lewensnoodsaaklike dienste en produkte te lewer aan die burgerlike.

Burgerlike beskerming het 'n kontinue en omvattende toepassing. Enige eng-gefokusde gebeurlikheid-, tyd- of funksie-afbakening van burgerlike beskerming kom neer op die reduksionistiese verskerwing en mutant voorstelling van omvattend-generiese burgerlike beskerming. Hiervan is daar 'n oormaat voorbeelde waarneembaar wêreldwyd en in Suid-Afrika. Vanuit 'n normatiewe perspektief sal omvattend-generiese burgerlike beskerming vervolgens per definisie beskryf word.

5.1.1 DIE OMVATTENDE KENMERKE VAN BURGERLIKE BESKERMING

Daar sal vervolgens gepoog word om die omvattendheid van burgerlike beskerming te beskryf aan die hand van 'n definisie en skematiese ontleding.

5.1.1.1 'N DEFINISIE VAN BURGERLIKE BESKERMING

Aan die hand van die algemene teorie van omvattend-generiese burgerlike beskerming en in die lig van die feiteversameling en uiteensetting van gesigspunte, word tot die gevolgtrekking gekom dat in 'n omvattend-generiese sin burgerlike beskerming as volg gedefinieer behoort te word.

'N DEFINISIE : OMVATTEND-GENERIESE BURGERLIKE BESKERMING

BURGERLIKE BESKERMING IS 'N VERSAMELING VAN INISIA-TIEWE, STRATEGIEë, METODES EN HULPMIDDELE WAT DEUR ENIGE INDIVIDU EN/OF IDENTIFISEERBARE GEMEENSKAP ONTWIKKEL EN BEDRYF KAN WORD, OP 'N INDIVIDUELE OF KOLLEKTIEWE SAMELEWINGSGRONDSLAG, VIR EIE BESKERMING. BURGERLIKE BESKERMING STUUR AF OP DIE BEHOUD, TERUGWINNING EN/OF UITBOUING VAN DIE REG TOT DAAR-DIE MENSlike BEHOEFTE (FISIOLOGIES, VEILIGHEID, LIEF-DE, AGTING EN SELFVERWESENLIKING) EN DIE GEPAARDGAANDE BEVREDIGING DAARVAN WAT NODIG EN FASILITEREND IS TEN GUNSTE VAN LEWENS-, EIENDOMS- EN WELVAARTSBEHOUD ASOOK DIE VOORTGESETTE GROEI DAARVAN.

Bepaalde benutters van die "burgerlike beskermingsreg" soos hierbo omskryf, het in effek volgens eie omstandighede en eise, daardie fragmente uit die omvattend-generiese burgerlike beskermingspektrum geselekteer en aangewend as hul eie vergestaltung (afskaduwing) van burgerlike beskerming. Formele burgerlike beskerming, soos toegepas ingevolge die Wet op Burgerlike Beskerming, 1977 (Wet 67 van 1977) is 'n voorbeeld van formele burgerlike beskerming vergestaltung (fragment) wat deur die Suid-Afrikaanse regering-van-die-dag bedryf word. Die African National Congress (ANC) se vryheidstryd in Suid-Afrika is 'n weerstand informele vergestaltung (fragment) van burgerlike beskerming. Dit is juis voormelde delusionêre vergestaltungs van omvattend-generiese burgerlike beskerming wat - indien dit nie ondervang word nie, aanleiding gee tot die "inteling van foute" en die resulterende mutante van omvattend-generiese burgerlike beskerming.

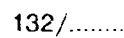
Om voormelde definisie meer volledig te ontleed, word 'n volle spektrum skematiese voorstelling van omvattend-generiese burgerlike beskerming onderneem. Die volle spektrum skematiese voorstelling volgens figuur 5.1, word gebaseer op die inhoud van die definisie van omvattend-generiese burgerlike beskerming. Die komponente (bykans soos skywe) van die volle spektrum, word volgens praktykontplooiings, in die vorm van mutante vergestaltungs en verskerwings, afsonderlik beskryf.

5.1.1.2 'N SKEMATIESE VOORSTELLING VAN OMVATTEND-GENERIESE BURGERLIKE BESKERMING

Die beskrywings wat vervolgens gedoen word, is de novo afleidings gebaseer op navorsing en bevindinge kragtens die tesis.

Die skematiese voorstelle van die volle spektrum van omvattend-generiese burgerlike beskerming verteenwoordig in effek die somtotaal van formele-, weerstand informele en nie-owerheid informele burgerlike beskerming vergestaltungs plus inisiatiewe deur individue in eie reg. Volgens die voorstelling word nie voorgegee dat alle inisiatiewe, strategieë, metodes en hulpmiddele verteenwoordig word nie. Slegs die mees veralgemeenbare komponente word ingesluit. Die skematiese voorstelling tipeer vier hoofkomponente van omvattend-generiese burgerlike beskerming, naamlik:

- (a) Die korpus doelstellings.
- (b) Die korpus menslike behoeftes, die beskerming en bevrediging daarvan, behoort te kulmineer in doelstellings vermeld in (a).
- (c) Die veiligheids- en ordelikeheidsinisiatiewe wat deur gemeenskapsgroeperings en regerings van stapel gestuur en gerig word op behoefte-bevrediging (b) en doelstellings (a).
- (d) Die politieke strukture wat geskep word kragtens inisiatiewe vermeld in (c).



FIGUR 5.1 : 'N SKEMATIESE VOORSTELLING VAN DIE TOTALITEITS-KONSEP BURGERLIKE BESKERMING, GEBASSEER OP DIE BEHOEFTE GEDREWEMOTIVERING VIR BESKERMING VAN DIE BURGERLIKE.

(a) Die Korpus Doelstellings

Volgens die skematiese voorstelling vir die totale spektrum van generiese burgerlike beskerming, behoort omvattend-generiese burgerlike beskerming te realiseer in 'n missie van doelstellings. Sodanige doelstellings word aan die bopunt van die skematiese voorstelling uitgebeeld as demokrasie, markvryheid, landsveiligheid, groei en vooruitgang, beskaafde waardes/norme, geesielike en stoflike welvaart, eiendomsreg, menswaardigheid, wetsgehoorsaamheid, ordelike samelewing, vryheid van assosiasie en gelyke/billike beregtiging. Sodanige doelstellings kan vervat wees en in grondwette van state. Indien dié doelstellings realiseer, behoort die behoeftes van staatsburgerlikes optimaal bevredig te word. Dieselfde doelstellings kan nagespeur word in die Freedom Charter van die African National Congress of die missie dokument van enige ander weerstand informele burgerlike beskermings-vergestalting. 'n Fragment van die korpus doelstellings kan ook nagespeur word in die missie van enige nie-owerheid informele (wins- of nie-winsbejag) vergestaltung van burgerlike beskerming. Die korpus doelstellings is effektief die kulminerende missie van die volle spektrum omvattend-generiese burgerlike beskerming.

(b) Die Korpus Menslike Behoeftes: Die Beskerming en Bevrediging Daarvan

Die behoeftebevredigingspektrum word aan die onderpunt van die skematiese voorstelling aangetoon met die volgende behoeftes daarin vervat:

- (i) Fisiologiese behoeftes wat insluit ekonomiese en hulpbrontoe-ganklikheidsbehoeftes.
- (ii) Veiligheidsbehoeftes wat politieke deelname, demokrasie, lewe en eiendom, vryheid van spraak en assosiasie insluit.
- (iii) Liefdesbehoeftes wat sielkundige ("hearts and minds") behoeftes behels.
- (iv) Agtingsbehoeftes wat aanspreeklikheid/verantwoording, geregtigheid, billikheid, redelikheid en gelykheid insluit.
- (v) Selfverwesenlikingsbehoeftes wat geloof, groei en vooruitgang insluit.

Die bevrediging van voormelde behoeftes kan onderskeidelik realiseer indien byvoorbeeld -

- (i) die mens toegang verkry tot kos, lug en kiere;
- (ii) 'n dodelike aanslag teen die mens se lewe afgeweer word;
- (iii) die mens vrye toegang handhaaf tot mede-menslike assosiasies;
- (iv) die mens vrye toegang handhaaf tot politieke deelname; en
- (v) die mens toegelaat word om persoonlik te groei tot 'n leier binne die gemeenskap.

Die korpus menslike behoeftes en die strewe na bevrediging daarvan, is effektief die dryfveer en motiveringskomponent van die volle spektrum omvattend-generiese burgerlike beskerming.

(c) Veiligheid- en Ordelikheidsinisiatiewe

Die strewe na menslike behoeftebevrediging gee aanleiding tot die ontstaan en bedryf van aktiwiteite, wat daarop ingestel is om behoeftes optimaal te bevredig. Belangegroep, hetsy dit regerings, weerstandsbewegings en/of nie-owerheid organisasies is, loods bepaalde inisiatiewe vir veiligheid en ordelikheid, wat aanleiding kan gee tot menslike behoeftebevrediging. Hierdie inisiatiewe word aan die linkerkant van die skematiese voorstelling getoon met die volgende insluitings:

(i) Burgerlike Inisiatiewe

Beskermingsinisiatiewe word geloods waar die belangegroep noodbeplanning of gebeurlikheidsbeplanning doen, selfs skuilings word beplan om as afweer te gebruik, teen bedreigings wat mag realiseer. Die opsie van burgerlike weerstand teen totalitêre oorheersing in die vorm van passiewe weerstand, wat kan oorgaan in aktiewe weerstand deur sabotasie, stakings, optogte en demonstrasies, ter herwinning/beskerming van die reg tot behoeftebevrediging, word uitgeoefen.

(ii) Regstelsels

Belangegroep kan bepaalde regstelsels of vorme daarvan instel, byvoorbeeld regeringshowe in die geval van regerings-van-die-dag, straathowe en halsnoerteregstellings in die geval van weerstandsbewegings teen persone wat nie hulle ideologiese strewe ondersteun nie. Volgens hierdie metodes sal oortreders verhoor en selfs tereg gestel word om die reg tot eie beskerming te bevorder en sodoende veiligheids- en ordelikheidsbehoefte te bevredig.

(iii) Weermag

'n Weermag, wat die vorm kan aanneem van regering-van-die-dag weermag en/of milisies (engels "militias") van weerstandsbewegings/opposisie-groepe, soos byvoorbeeld Mkhonto Isizwe van die African National Congress (Moorcroft 1990: 341). Die Ysterbrigade van die Afrikaner Weerstandsbeweging (AWB) in die geval van die Republiek van Suid-Afrika, sal streef na gewapende beskerming van groepe om sodoende veiligheidsbehoefte te bevredig regs van die regering-van-die-dag politieke spektrum.

(iv) Vyandige Afweer

Die vyand wat in effek die aggressor is teen wie die burgerlike beskerm moet word, kan die vorm van binnelandse onrus of buitelandse inval aanneem. Daarbenewens kan die aanslag mens- (met of sonder wapengeweld) of natuurgefundeerd wees. Voornoemde vyand realiseer as 'n bedreiging wat aanleiding gee tot die intensifisering van die behoefte aan veiligheid en orde-likheidsinisiatiewe.

(v) Internasionale Neutraliteit

Internasionale neutraliteit teen aggressie binnelands sowel as buitelands is 'n veiligheidsdoelstelling en sal in effek die kombinerings van suksesrealisering met veiligheid en orde-likheid wees. As onderbou sal internasionale neutraliteit moet bevat aanvalsonthouding, binne- sowel as buitelands, 'n gemeenskapsweermag en -paraatheid met homogene gemeenskapswil, wewarendheid en soewereiniteit.

Deur bogenoemde inisiatiewe te loods, word gepoog om 'n veilige gemeenskapsmilieu te skep. Binne sodanige milieu (samelewing) behoort burgerlikes hulle reg tot behoeftebevrediging optimaal te kan uitleef. Voornoemde inisiatiewe word by uitstek deur die "regimé" en "authorities" geloods, maar bly steeds die reg van elke burgerlike en belangegroep binne die samelewing. In die praktyk kan dit gebeur dat sodanige inisiatiewe in botsing kom. Weerstandsbewegings kom byvoorbeeld in opstand teen die regering-van-die-dag.

Veiligheid en orde-likheid as komponent van die volle spektrum omvattend-generiese burgerlike verteenwoordig 'n versameling inisiatiewe, strategieë, metodes en hulpmiddele wat geskep en bedryf word ten gunste van menslike behoeftebevrediging. Voornoemde aktiwiteite word gerig op menslike doelstellings en strewes. Realisering van voornoemde doelstellings kan lei tot lewe- en eiendomsbehoud, geestelike- en stoflike welvaart van die mens en gemeenskap. Veiligheid en orde-likheid vorm derhalwe effektief 'n onderdeel van die volle spektrum omvattend-generiese burgerlike beskerming.

(d) Politieke en Institusionele Strukture

Aan die regterkant van die skematiese voorstelling - figuur 5.1, word die politieke en institusionele strukture uitgebeeld. Politieke en institusionele strukture kan volgens weerstand informele-, nie-owerheid informele en formele burgerlike beskerming belangegroepes geïmplementeer word. Die doel van hierdie strukture sal wees om versamelings inisiatiewe, strategieë, metodes en hulpmiddele te vestig en te bedryf. Voornoemde aktiwiteite word ingestel om die belangegroep-lede se menslike behoeftes te bevredig. Voornoemde aktiwiteite sal in die finale instansie daarop afstuur om daardie doelstellings te verwesenlik wat aanleiding kan gee tot 'n milieu (samelewing), waarbinne lewe- en eiendomsveiligheid, -wewarendheid en die voortsetting daarvan, haalbaar is. Dié strukture wat voornoemde aktiwiteite sal loods, word vervolgens beskryf:

(i) Regering-van-die-dag Instellings (*Regimé)

Owerheidsgeïnisieerde strukture sal politieke strukture wees in die vorm van 'n parlement, streeks- en plaaslike regering. Op die uitvoerende en administratiewe vlak kan departemente van plaaslike owerhede en streeksdiensterade (soos in die geval van die Republiek van Suid-Afrika) sowel as metropolitaanse regerings bestaan. Hierdie departemente kan verantwoordelik wees vir die administrasie van veiligheids- en ordelikhedsinisiatiewe. Op die uitvoerende vlak kan 'n Nasionale Burgerlike Beskermingskomitee sowel as 'n Streeks- en Plaaslike Burgerlike Beskermingskoördineringskomitee bestaan om uitvoering te gee aan die veiligheids- en ordelikhedsinisiatiewe.

(ii) Anti-Owerheidstrukture in die Vorm van Weerstandsbewegings sowel as Nie-Owerheidstrukture

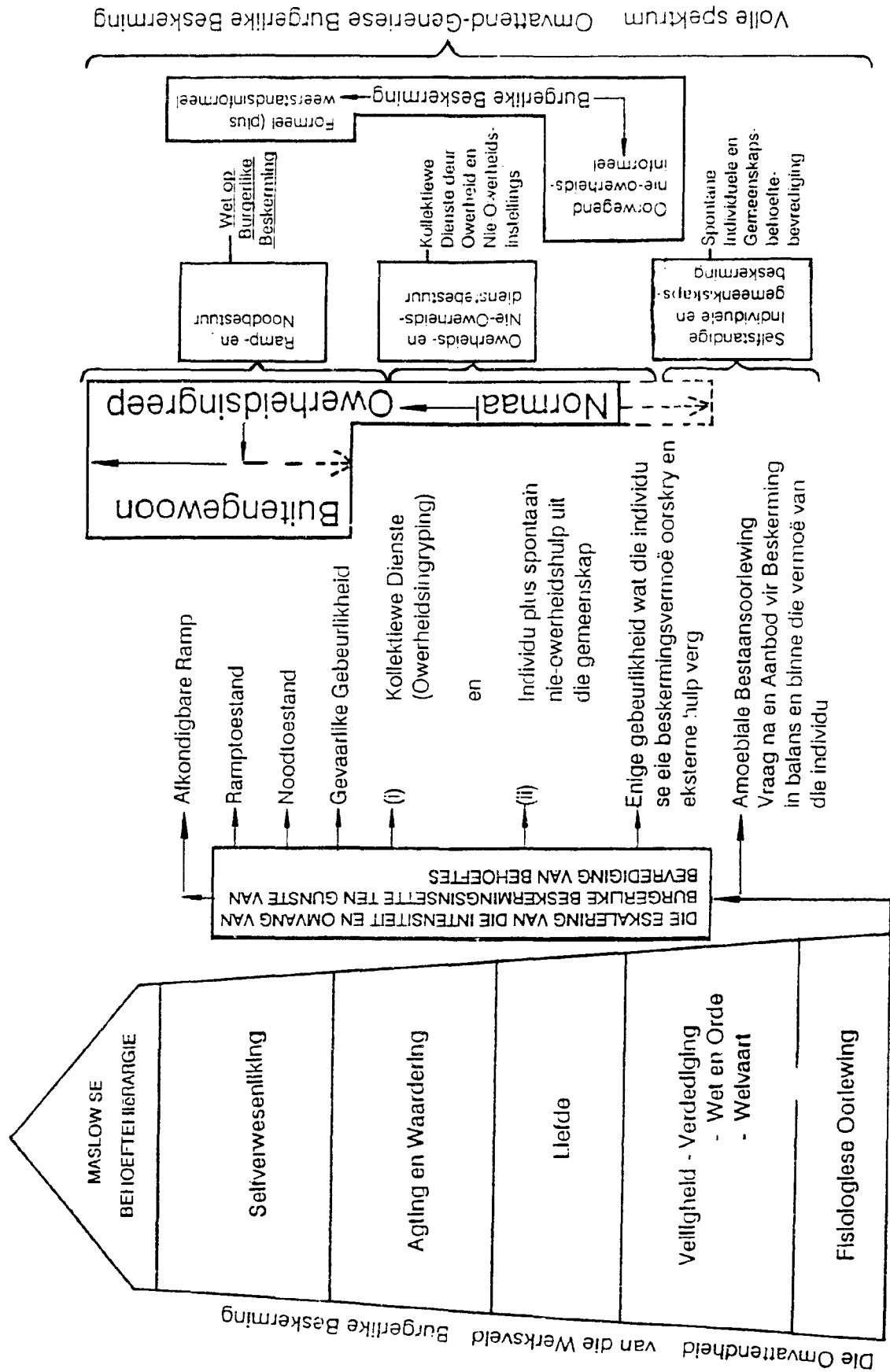
Ten opsigte van die anti-owerheidsinstellings, kan daar kwasi politieke, administratiewe en uitvoerende vlakke instellings bestaan analogies tot die beskrywing van formele burgerlike beskerming. Die African National Congress, Civil Protection Units (CPU's), Inkatha, Cosatu, Cosas, voormalige United Democratic Front en die Afrikaner Weerstandsbeweging, soos die geval is binne die Republiek van Suid-Afrika is voorbeelde hiervan. Instellings kan bykans deur enige belangegroep in die vorm van 'n weerstandsbeweging, welsynsorganisasie en gemeenskapsorganisasie bedryf word. Die fragment van omvattend-generiese burgerlike beskerming, wat die toepasser dan vir homself toeëien, bly slegs 'n fragment en kan nie die ware kennis van omvattend-generiese burgerlike beskerming verteenwoordig nie. Al drie die vergestaltings van burgerlike beskerming formele-, weerstand informele- en nie-owerheid informele vergestaltings omskryf in hoofstuk 3 ressorteer onder die owerheids- en nie-owerheidstrukture. Dié strukture is effektief komponente van omvattend-generiese burgerlike beskerming. Alle aktiwiteite van dié komponente sal gerig wees op beskerming en bevrediging van menslike behoeftes, ten opsigte van lede van dié belangegroepes wie hulle verteenwoordig. Die uiteindelige strewe sal realisering van doelstellings wees wat aanleiding kan gee tot 'n milieu waar samelewingsorde en -veiligheid heers en waar menslike behoeftes en die bevrediging daarvan optimaal haalbaar is.

Volgens die beskrywing van (a) tot (d) word dit duidelik dat die konsep en begrip burgerlike beskerming in effek die totaliteit van die inhoud van die skematiese voorstelling is soos beskryf in figuur 5.1. Deur enige van hierdie komponente en/of inisiatiewe af te sonder en te tipeer as alleen vergestaltung van burgerlike beskerming, kom neer op reduksionisme en die verwringing van die generiese begrip. In die praktyk kom mutante van burgerlike beskerming vry algemeen voor. Burgerlike beskerming is effektief die besigheid van die totale staat, so, gemeenskapsinisiatiewe op 'n formele en informele grondslag intra-, ekstra- en anti-regering-van-die-dag. Burgerlike beskerming is nie die alleenbesitting van 'n regering of enkel gemeenskapsgroep nie. Vir die benaming "burgerlike beskerming" soos vervat in die Wet op Burgerlike Beskerming, 1977 (Wet 67 van 1977), sal 'n plaasvanger gevind moet word. Hierdie mutant- "burgerlike beskerming", dien as grondslag vir 'n reeks dwaalleringe en maak van burgerlike beskerming 'n kunsmatigheid wat nie verstaanbaar of uitvoerbaar is nie. Gegewe die betekenis van omvattend-generiese burgerlike beskerming, is daar 'n magdom afskaduwings, vergestaltungs en subjektiewe toepassings daarvan relatief tot die eie verwysingsraamwerk van die toepasser daarvan.

Om die verwarring te ondervang en 'n normatiewe uitspraak ter opklaring te kan doen, word Maslow se behoeftehiërargie in verband gebring met die intensiteit van die vraag na burgerlike beskerming en weer ge-ekstrapoleer volgens verantwoordelikheidstoedeling. Die terme "burgerlike" en "beskerming" voldoen volgens die omvattend-generiese burgerlike beskermingsbegrip aan die omvattendheidsvereiste. Die probleem ontstaan by die uitsluitendheidsomskrywing - werklike afbakening van 'n bepaalde vergestaltung van burgerlike beskerming. Die diagramatiese voorstelling in figuur 5.1 dien as model om omvattendheid en uitsluitendheid te illustreer. Figuur 5.2 benut Maslow se behoeftehiërargie en bring dit in verband met gebeurlikheidsintensiteit vanaf geen gebeure tot 'n ramp. Die ware betekenis (kennis) van die konsep "burgerlike beskerming" is omvattend omskryf in die definisie. Vervolgens sal gepoog word om die vergestaltungs van burgerlike beskerming volgens uitsluitende kenmerke te beskryf.

5.1.2 DIE ONDERSKEIDENDE KENMERKE VAN BEPAALDE VERGESTALTINGS VAN BURGERLIKE BESKERMING

Ter illustrasie van die persepsiologiese verwarring wat rondom burgerlike beskerming bestaan, word 'n dokument aangeheg as Bylaag G - "BBSA - Beleidsdokument met betrekking tot Status van Burgerlike Beskerming by Plaaslike Owerhede". Dié dokument is gedurende September 1992 deur die Burgerlike Beskermingsvereniging van Suid-Afrika aangeneem as verenigingsbeleid en voorgelê aan alle uitvoerders van formele burgerlike beskermingsbeleid. Op 13 Mei 1993 het dieselfde Vereniging 'n beleidsdokument - aangeheg as Bylaag H, "Raamwerk vir die Daarstelling van 'n Eenvormige Beroepsbenadering tot die Uitvoering van die Funksie van Burgerlike Beskerming in die Nuwe Suid-Afrika" in beginsel aanvaar. Die uiteenlopendheid wat daar bestaan tussen die benamings gebruik in dié twee dokumente, Burgerlike Beskerming versus Ramp- en Noodbestuur, sowel as uiteenlopende gedagtes, dui op onsekerheid en/of 'n fase van verandering en vernuwing.



FIGUUR 5.1 'N SKEMATIESE VOORSTELLING VAN DIE TOTALITEITSKONSEP BURGERLIKE BESKERMING GEBASSEER OP DIE BURGERLIKE SE BEHOEFTE.

In teenstelling met die volle spektrum omvattend-generiese burgerlike beskerming beskrywing (figuur 5.1), wat gereedelik beantwoord aan die omvattende beskrywing van burgerlike beskerming, doen Figuur 5.2 'n skematiese bydrae tot die onderskeidende normatiewe omskrywing van formele-, weerstand informele- en nie-owerheid informele burgerlike beskerming. Figuur 5.2 dra daartoe by om die onderskeidende verantwoordelikheidstoedeling en bepaalde vergestaltungs van burgerlike beskerming, te beskryf. Op sigself is 'n duidelik afbakenende omskrywing steeds nie moontlik nie. In der waarheid bly die drie vergestaltungs interverweef met grys areas van oorvleueling. Aangesien burgerlike beskerming 'n verskynsel binne die totale staat/gemeenskap is, moet onderskeidende kenmerke met omsigtigheid benader word. Daar sal gepoog word om sodanige onderskeidende kenmerke te beskryf. As vertrekpunt word aanvaar dat omvattend-generiese burgerlike beskerming, soos beskryf met behulp van figure 5.1 en 5.2, 'n realiteitsverskynsel binne enige samelewing en/of staat is.

5.1.2.1 WEERSTAND INFORMELE BURGERLIKE BESKERMING

Solank daar weerstand teen oorheersing is, sal daar weerstand informele burgerlike beskerming wees. Die vorm daarvan sal amorf wees en die doelstelling die onverwerping van die oorheersende regeringsmag. As sodanig behoort weerstand informele burgerlike beskerming erken en aanvaar te word. Die regering-van-die-dag behoort die gemeenskap se burgerlike beskermingsverwagtings optimaal te fasiliteer deur optimale demokrasie en gelyke/billike beregtiging na te streef. Indien geen onderdrukking of oorheersing deur landsburgers beleef word nie, behoort geen motivering te bestaan vir die vestiging en bedryf van weerstand informele burgerlike beskerming nie. Sodanige demokratiese-, billikheids- en gelykheidsrasionaliteit is eweneens 'n mite en sal oorheersing en onderdrukking volgens bepaalde belangegroepe persepsies, soos die armes, altyd daar wees.

Tans in Suid-Afrika is die Afrikaner Weerstandsbeweging (AWB) besig om "plekke te ruil" met die African National Congress (ANC). Laasgenoemde voer 'n weerstandstryd sedert 1952 as weerstand informele vergestaltung van burgerlike beskerming. Die Afrikaner Weerstandsbeweging (AWB) beleef die demokratiseringsproses by die Congress for a Democratic South Africa (CODESA II) as 'n magsoorname deur die ANC. Die vrees by die AWB is derhalwe dat na die volgende een-man-een-stem-demokratiese-verkiezing op 27 April 1994 in Suid-Afrika, die AWB blanke groep deur 'n ANC meerderheidsregering-van-die-dag oorheers kan word. Uit weerstand hierteen, figureer die AWB toenemend as weerstand informele burgerlike beskerming vergestaltung. Sou die ANC uit die verkiesing tree as meerderheidsparty, kan die ANC vanaf 'n weerstand informele- na 'n formele burgerlike beskerming vergestaltung transformeer as regering-van-die-dag. Die Nasionale Party is sedert 1948 aan bewind en is tans die formele vergestaltung van burgerlike beskerming.

5.1.2.2 NIE-OWERHEID INFORMELE VERGESTALTINGS VAN BURGERLIKE BESKERMING

Nie-owerheid informele vergestaltings word onderskei van die ander vergestaltings deurdat wins- en/of medemenslike empatie die motief vir die bestaan en bedryf daarvan is en dat owerheidsbetrokkenheid afwesig is. Owerheidsbetrokkenheid impliseer nie noodwendig die vestig en bedryf van formele burgerlike beskerming nie. Daarvoor speel nie-owerheid informele burgerlike beskerming 'n te prominente rol in enige samelewing. Hoe kleiner owerheidsingryping in die samelewing se burgerlike beskermingsinisiatiewe is, hoe groter behoort nie-owerheid informele burgerlike beskerming te wees. Andersom gestel, die regering-van-die-dag behoort slegs formele burgerlike beskermingsinisiatiewe te vestig en te bedryf indien en tot die mate wat nie-owerheid informele burgerlike beskermingsinisiatiewe afwesig of onvermoënd is en waar daar 'n besliste vraag na burgerlike beskermingsdienste bestaan. Nie-owerheid informele burgerlike beskerming is die optimale markmodel benadering vir burgerlike beskerming. Markmodel rasionaliteit, dit wil sê volmaakte en gebalanseerde vraag na en aanbod van burgerlike beskermingsinisiatiewe, is 'n mite en sal owerheidsingryping van een of ander aard 'n kontinue realiteit wees. Die regering-van-die-dag, behoort egter te poog om die nie-owerheid informele burgerlike beskermingsorganisasies - uitgesluit weerstand informele organisasies, optimaal te ondersteun ten einde die gemeenskap - eienaarskap van beskerming van die burgerlike te fasiliteer. Jattrass (1988: 226) se siening oor die rol van die regerende owerheid strook met die markmodel benadering van nie-owerheid informele burgerlike beskerming. Die twee vorme van nie-owerheid informele burgerlike beskerming te wete -

- (a) nie-owerheid informele vergestaltings met winsbejag; en
- (b) nie-owerheid informele vergestaltings sonder winsbejag.

behoort beide, optimaal deur die regering-van-die-dag ondersteun te word aangesien die beskermingsrol van dié twee vergestaltings noodsaaklik is vir 'n welvarende samelewing. Daarbenewens het die vryemark meganisme en -kompetisie 'n natuurlike effektiwiteitsuiwering en uitskakeling-/oorlewingsmeganisme. Irrelevante en oneffektiewe organisasies word spontaan uit die mark geweier. Derhalwe behoort informele vergestaltings behoeftegedrewe, volgens gemeenskapsprioriteit, bedryf te word ten einde verseker te wees van oorlewing binne die samelewing omgewing. Nie-owerheid informele burgerlike beskerming is 'n noodsaaklike realiteit en word die voortbestaan asook die optimale uitbouing daarvan gesteun.

5.1.2.3 FORMELE BURGERLIKE BESKERMING

Die laaste vergestaltung van burgerlike beskerming, is formele burgerlike beskerming. Formele burgerlike beskerming beskrywings word deurlopend in die tesis beskryf. Enige verdere beskrywings sal neerkom op 'n herhaling van wat reeds geskryf is.

Die beskerming markmeganisme is net so onvolmaak as die ekonomiese markmeganisme. Die ekonomiese meganisme verwys na ekonomiese waardetoewysing terwyl die beskermingsmark verwys na beskermingswaarde toewysing wat as analogie gebruik is om die drie modelle, waarvolgens beskermingswaardes toegewys kan word (tradisioneel-, mark- en bevelsmodelle). Vraag en aanbod is nooit werklik in balans nie en markinvloede beïnvloed deurlopend die vryemark meganismes. Om nadelige en buitensporige sikliese tendense in die beskermingsmark te voorkom en te ondervang, is ingryping, in die vorm van owerheidsdeelname aan die burgerlike beskermingsmark aktiwiteite noodsaaklik.

Formele burgerlike beskerming behoort binne enige staat 'n realiteit te wees. Die afwesigheid daarvan kan dui op 'n graad van onderontwikkeling van die gemeenskap of gemeenskapskwesbaarheid in buitengewone bedreigingsituasies. Die uitdaging wat vir die regering-van-die-dag voorlê, is om formele burgerlike beskerming te vestig slegs tot die mate wat die nie-owerheid informele burgerlike beskermingsinisiatiewe ontoereikend en/of ongekoördineerd is. Hoe groter die owerheidsingryping, hoe meer neig burgerlike beskerming na 'n bevelsmodel benadering en hoe meer riskant raak die voldoening aan gemeenskapskeuse en prioriteit.

5.1.2.4 'N SINOPSIS VAN ONDERSKEIDENDE KENMERKE VAN BURGERLIKE BESKERMING

Aangesien weerstand informele burgerlike beskerming, volgens bestaansmotivering, verwysingsraamwerk en aard, relatief amorf en organies is, sal die doelstellings spontaan wees en behoort te verdwyn sodra oorheersing, oor die burgerlikes binne die weerstandsbeweging, opgehef is. 'n Normatiewe uitspraak in hierdie verband sal derhalwe slegs kan wees dat die bestaan daarvan erken behoort te word. Daarenteen is nie-owerheid informele- en formele burgerlike beskerming meer konkreet en gestruktureerd. Hiermee word bedoel statutêr geskepte strukture, sake-ondernemings en welsynsorganisasies word gevestig kragtens vaste reëls en is vry algemeen waarneembaar. Nie-owerheid informele burgerlike beskerming is egter eweneens 'n markmodel vergestaltung en sal die opemark verseker dat doelstellings in pas bly en harmonieer met omgewingsverwagtings, die nalating daarvan sal lei tot entropie en verdwyning uit die mark. Daar sal derhalwe gekonsentreer word op die doelstellings wat normatief gestel behoort te word ten opsigte van formele burgerlike beskerming in Suid-Afrika. Die aanhaling van Jean-Jacques Rousseau, in 2.2.1, waarsku egter teen 'n oormaat van owerheidsingryping wat in die lang duur aanleiding kan gee tot diktatoriale regeringsneigings.

Die beskrywing verskuif vervolgens in geheel na formele burgerlike beskerming gevestig en bedryf kragtens beleid geformuleer deur die politieke oppergesag en kieserskorps ("authorities") en uitgevoer deur die uitvoerende regeringsgesag ("régimé"). Daar word in die beskrywings wat volg, nie detail beskrywings van informele vergestaltungs gedoen nie. Wanneer na informele vergestaltungs verwys word, sal dit wees in interverwantskap met formele burgerlike beskerming. Die plaasvervangende en/of aangepaste burgerlike beskerming strukture kragtens die Wet op Burgerlike Beskerming, 1977 (Wet 67 van 1977) is derhalwe die primêre fokus van beskrywings wat volg.

5.2. FORMELE BURGERLIKE BESKERMINGSBELEID KRAGTENS WETGEWING

Voordat die eerste treë op die toekomspad gegee word, is dit wys om 'n terugblik te doen ten opsigte van die herkoms en reputasie rondom formele burgerlike beskerming. Die burgerlike beskermingsdoelstelling kragtens die Wet op Burgerlike Beskerming, 1977 (Wet 67 van 1977) stuur daarop af om 'n parate gemeenskap te ontwikkel wat die aanslag en gevolge van noodtoestande en rampe teen te werk en/of te verlig, ter beskerming van lewe en eiendom binne die Republiek van Suid-Afrika. Die doelstelling het sy oorsprong in twee wêreldoorloë internasionaal asook grensoorloë en binnelandse terreur binne die Republiek van Suid-Afrika. Die formele burgerlike beskermingsdoelstellings vervat in die statute segmenteer ook net die welvaartsbeskermingsaksie en negeer die totale spektrum van omvattend-generiese burgerlike beskerming. Aktiewe optrede word verder beperk tot verklaarde rampe/noodtoestande na die oordeel van die Hoof van Formele Burgerlike Beskerming. 'n Finale segmentering is die fokus op paraatheidskepping, rampleninging en na-ramp herstel.

Volgens die probleemstelling rondom formele burgerlike beskerming in Suid-Afrika is die effektiwiteit van dié vergestaltungs laag. Verder word formele burgerlike beskerming deur buite-parlementêre groepe, as 'n werktuig van die nie-legitieme regering-van-die-dag, beskou. Weerstand informele burgerlike beskerming in Suid-Afrika bestaan juis in opposisie en weens die nie-legitieme aard van formele burgerlike beskerming. Die vergestaltung van nie-owerheid informele burgerlike beskerming instellings soos die S.A. Rooikruis, het in teenstelling met formele burgerlike beskerming effektiewe rampleningingswerk verrig in onrus- en verwante situasies. Die ontstaan van SADRA (South African Disaster Relief Association) en die uitgebreide toetrede van die S.A. Rooikruis by plakkerkampbrande en onrusgeteisterde woonbuurte om slagoffers te versorg, is nie net 'n bevestiging van voornoemde stelling nie, maar veral tipesend van die sukses van nie-owerheid informele burgerlike beskerming.

Nie-owerheid informele burgerlike beskerming in Suid-Afrika, aan die begin van hierdie dekade, beskik oor 'n besonder effektiewe bedryf. Nie-owerheid informele burgerlike beskerming -

- (a) is 'n prioriteit en openbare keuse wat sonder of met bitter min staatskasondersteuning funksioneer;
- (b) geniet die sinvolle deelname van die gemeenskap en is derhalwe in die openbare oog verantwoordbaar; en
- (c) is sosiaal billik in sy dienslewering deurdat geen onderskeid getref word tussen sosiale groeperings nie.

Die enigste tekortkoming van nie-owerheid informele burgerlike beskerming is dat dit in geheel afhanklik is van spontane, bykans 'n organiese en amorge, gemeenskapsoordeel en -inisiatief. As gevolg hiervan beskik nie-owerheid informele burgerlike beskerming oor beperkte infrastruktuur en gaan dit mank aan geïntegreer'e korporatiewe bestuursbinding.

Die rol van formele burgerlike beskerming vir die toekoms, moet met inagneming van die voorafgaande feite en die probleemstelling, die toekoms tegemoet gaan. Die foute van die verlede moet as leerskool en die leemtes van die verlede as uitdagings dien in toekomsbeplanning.

Aanvullend tot voormelde foute en leemtes, word 'n verdere leemte bespeur wanneer Suid-Afrikaanse burgerlike beskerming benaderings vergelyk word met die siening van die Verenigde Nasies se rampleningingsorganisasie UNDRO (United Nations Disaster Relief Organisation). Volgens UNDRO is daar sewe faktore binne gemeenskappe wat aanleiding gee tot rampe, te wete -

- (a) armoede;
- (b) oorbevolking;
- (c) snelle verstedeliking;
- (d) ontwigting van kulturele gebruike;
- (e) omgewingsagteruitgang;
- (f) ontoereikende gemeenskapsbewustheid; en
- (g) oorlog/onrus.

Voormelde sewe oorsaaklikheidsfaktore is teenwoordig in oorvloed binne Afrika en ook Suid-Afrika. 'n Toekomsmodel vir formele burgerlike beskerming behoort voornoemde faktore in ag te neem.

5.2.1 VISIONÊRE POSISIONERING VAN FORMELE BURGERLIKE BESKERMING IN DIE SUID-AFRIKAANSE BESKERMINGSMARK

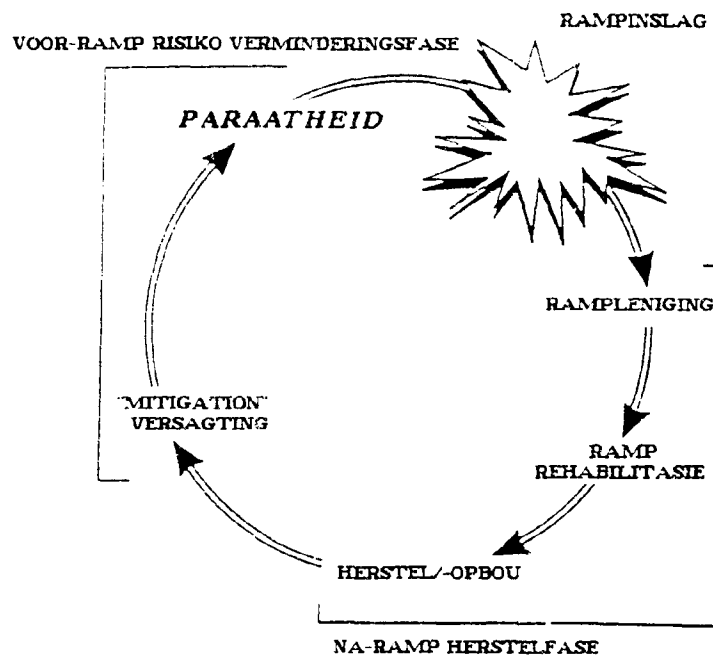
Met inagneming van die rol van die owerheid, soos deur Nattrass (1988: 22) voorgehou, word die posisionering van formele burgerlike beskerming in Suid-Afrika binne die owerheidskader op die volgende terreine voorgehou -

- (a) 'n korporatiewe bestuursprogram in 'n ondersteuningshoedanigheid;
- (b) 'n gemeenskapsparaatheidsprogram in 'n uitvoerende hoedanigheid; en
- (c) 'n vrystelliger korpsprogram in 'n ondersteunende verband tot die bestaande owerheidsinfrastruktuur.

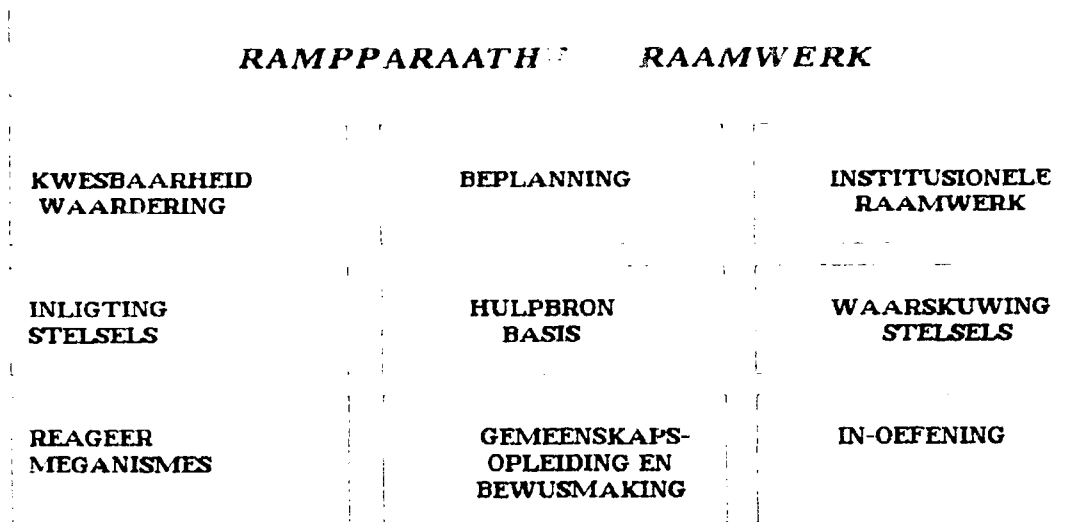
5.2.1.1 'N FORMELE BURGERLIKE BESKERMING KORPORATIEWE BESTUURSPROGRAM

Bestaande burgerlike beskermingsinisiatiewe behoort volgens die beginsel van sinergisme optimaal saamgebond te word ten einde die gebrek aan korporatiewe bestuur te ondervang. Dit is juis ten opsigte van ondersteunende korporatiewe bestuur waar formele burgerlike beskerming in die toekoms 'n rol behoort te speel. Volgens die Wet op Burgerlike Beskerming, 1977 (Wet 67 van 1977), doelstellings, word geen voorsiening gemaak vir ontwikkelingsgerigte rampversagtinge beplanning nie ("disaster mitigation"). Die volgende is 'n bondige verklaring van die begrip "disaster mitigation".

"Disaster mitigation is the term used to refer to all actions to reduce the impact of a disaster that can be taken prior to its occurrence, including preparedness and long-term risk reduction measures. It includes both the planning and implementation of measures to reduce the risks associated with known natural and man-made hazards, and the process of planning for effective response to disaster which do occur." (Verenigde Nasies 1992: 53) Diagramaties word die posisie van rampversagting (disaster mitigation) as fase binne die totale rampbestuursprogram uitgebeeld in figuur 5.3, terwyl die proses en omvang van rampbestuur uitgebeeld word in figuur 5.4.



FIGUUR 5.3 : RAMPBESTUURSIKLUS (VERENIGDE NASIES - 1992: 52).



FIGUUR 5.4: RAMPPARAATHEIDSRAMWERK (VERENIGDE NASIES - 1992: 53).

Die aanpassings wat derhalwe ten opsigte van Suid-Afrikaanse burgerlike beskermingsbeleidsdoelstellings geïnduseer behoort te word, is dat die totale spektrum van burgerlike beskerming erken word as behorende tot die burgerlike beskermings-werksveld. In teenstelling met kontemporêre formele burgerlike beskerming se rampgefokusde en verskerfde benaderings sal 'n kontinue bevolkingsontwikkeling gerigte benadering gevolg moet word. Die sewe rampoorsaaklike faktore die rampbestuursiklus en -proses (figure 5.3 en 5.4) behoort by formele burgerlike beskermingbeplanning van die toekoms uitgebou te word. Daarbenewens behoort die inisiatiewe van nie-owerheid informele burgerlike beskerming, in noue samewerking met inisiatiewe van formele burgerlike beskerming, gekoördineer te word. Burgerlike beskerming in, al sy fasette, behoort volwaardig vir alle bevolkings-groepe ontplooi te word.

Deur middel van 'n Korporatiewe Bestuursprogram behoort die totale owerheid plus gemeenskap se korpus beskermingsinisiatiewe geïntegreer en gekoördineer te word. Korporatief bedoel in die sin dat alle bedrywe, owerheid primêr en nie-owerheid sekondêr ondersteunend betrek behoort te word by dié program. Die kontemporêre inisiatiewe wat in dié verband in Suid-Afrika bestaan en inbegrepe behoort te wees by die korporatiewe bestuursprogram kan onder andere die volgende insluit:

- (a) Die Staatsveiligheidsraad.
- (b) Die Gesamentlike Koördineringsmeganisme.
- (c) Die Nasionale Vredes Sekretariaat.
- (d) Die Suid-Afrikaanse weergawe van die Amerikaanse 911 noodtelefoonnommer diens, in Suid-Afrika genaamd die 1077 noodtelefoonnommer diens.

Die Korporatiewe Bestuursprogram is by uitstek 'n ondersteunende staf funksie en maak nie inbreuk op die lyn uitvoerende gesag van bestaande owerheid- of privaat strukture nie. Dié program verg gevorderde ramp- en noodbestuurskundigheid soos vervat onder andere in die UNDRO materiaal en stem ooreen met die ramp en noodbestuursperspektief soos beskryf in 2.4.3 van omvattend generiese burgerlike beskerming. Die Korporatiewe Bestuursprogram is 'n onderdeel van omvattend generiese burgerlike beskerming en kan nie plaasvervangend as die aller antwoord op burgerlike beskerming figureer nie. Lyn owerheidsdepartemente (uitvoerend) en die informele (privaat en publieke) sektor beskik nie oor die ingesteldheid (holisties) om die Korporatiewe Bestuursprogram selfstandig en sinvol te bedryf nie. Dit is juis in hiërdie verband waar die Bestuursprogram hom onder andere moet posisioneer binne die Suid-Afrikaanse beskermingsmark. Owerheidsbemoëienis volgens die Korporatiewe Bestuursprogram is ook geregverdig kragtens die rol wat die owerheid behoort te speel (Natrass 1988: 226).

5.2.1.2 DIE GEMEENSKAPSPARAATHEIDSPROGRAM

Die sleutelbegrip ten opsigte van die gemeenskapsparaatheidsprogram is die desentralisering van gebeurlikheidsbeplanning maatreëls tot op skool, nywerheid, sake-ondernemings/-bedrywe en breë gemeenskap vlak. Dié program is genoegsaam omskryf en beskryf in bestaande formele burgerlike beskermingsbeleid kragtens die Wet op Burgerlike Beskerming, 1977 (Wet 67 van 1977) en word daar nie verder op uitgebrei nie. Wat egter gerasionaliseer moet word, is die fragmentering van die program. 'n Veelheid owerheidsbeamptes besoek tans besighede, skole, nywerhede en bedrywe in die algemeen met die oog op beroeps-, gesondheids-, brand- en algemene veiligheid (paraatheid) met die oog op paraatheids-gebeurlikheidsbeplanning. Sodanige duplisering, fragmentering en oorvleueling behoort te verval ten gunste van 'n eensgesinde burgerlike beskerming paraatheidsprogram as die tweede posisionering van die Bestuursprogram binne die breë burgerlike beskermingspektrum. Die paraatheidsprogram behoort 'n balans te handhaaf tussen 'n ondersteunende (staf) en 'n uitvoerende (lyn) gesagstoekening. Die finale verantwoordelikheid vir die paraatheidsprogram behoort 'n lyn uitvoerende verantwoordelikheid te wees en ressorteer nie binne die Bestuursprogram nie. Die Bestuursprogram kundige paraatheidsadvies vir die integrering van paraatheidsbeginsels binne die ondernemings- en gemeenskapsbedryfsomgewing moet 'n ondersteunende (staf) verantwoordelikheid impliseer.

5.2.1.3 DIE VOLLE VRYWILLIGERSPROGRAM

Burgerlike ondersteuning tot die owerheid se beskermingspoging is 'n gevestigde gebruik sedert die feudale tydperk en is in Suid-Afrika 'n realiteit in die vorm van die nasionale dienspligstelsel, kommandostelsel, reserviste- (polisie en nooddienste) stelsel, burgerlike beskerming korpslidstelsel en lede van welsyns- en hulporganisasies, byvoorbeeld Rooikruis en Noodhulpliga. Dié ondersteuningsvorme bestaan in 'n oormaat van dupliserings, fragmenterings en oorvleuelings. Soos in die geval van die paraatheidsprogram is die volle vrywilligersprogram 'n Korporatiewe Burgerlike Beskerming Ondersteunende Bestuursprogram posisioneringswerkveld. Die Korporatiewe Burgerlike Beskerming Ondersteunende Bestuursprogram behoort die finale en volle burgerlike ondersteuningsprogram vir die totale owerheidsektor geïntegreerd en gekoördineerd te administreer. Die bestaan en beskikbaarheid van ondersteuningsinstellings in die privaatsektor moet vasgestel, optimaal geïntegreer en gekoördineer word met die owerheidsbeskermingsinisiatief. Owerheidsbemoëning moet gefokus wees op die uitbouing van privaat

inisiatief en nie die oorname daarvan nie. Die Korporatiewe Burgerlike Beskerming Ondersteunende Bestuursprogram (vrywilligerskomponent) behoort vir sover dit die administrasie van die program aangaan, 'n lyn uitvoerende gesag te handhaaf. Burgerlike ondersteuningsbetrokkenheid behoort kragtens dié program gewerf, gekeur en geplaas te word. Privaat inisiatief, byvoorbeeld Suid-Afrikaanse Rooikruis, ter ondersteuning van lyn-owerheidsdepartemente, byvoorbeeld brandweer- en ambulansdienste behoort ook kragtens dié program in 'n ondersteunende hoedanigheid geadministreer te word. Die voorvereiste is dat die volle vrywilligersprogram nie rampgeïntereerd bedryf word nie, maar op 'n daaglikse deurlopende basis gevestig en ontplooi behoort te word.

5.2.2 BELEIDSDOELSTELLINGS VIR DIE KORPORATIEWE BURGERLIKE BESKERMING ONDERSTEUNENDE BESTUURSPROGRAM

Volgens die posisionering van die Bestuursprogram aan die hand van die drieledige programsamestelling, behoort daar bepaalde beleidsdoelstellings geformuleer te word. Voortspruitend uit beskrywings tot dusver, behoort die Bestuursprogram in sy beplanning vir die toekoms die volgende in ag te neem:

- (a) Die basiese behoeftes van die mens en die bevrediging daarvan oftewel die reg tot uitoefening/beskerming behoort erken te word as die onderbou van formele burgerlike beskerming.
- (b) Die owerheids-, nie-owerheids-, veiligheids-, orde-, politieke- en institusionele strukture vir die kollektiewe en individuele strukture en inisiatiewe behoort erken te word as behorende tot die burgerlike beskermingsinfrastruktuur soos uitgebeeld in figuur 5.1.
- (c) Die totale burgerlike beskermingsrampbestuursproses, met inagneming van 'n gemeenskapsontwikkelingsgerigte ingesteldheid (vergelyk figuur 5.3 en 5.4) behoort aanvaar te word as behorende tot die burgerlike beskermingsproses en -raamwerk as fasiliterende staf funksionele aktiwiteit. Die Verenigde Nasies (UNDRO) se rampbestuursbeginsels soos vervat in die "Disaster Management Programme" ontwikkel deur die Wisconsin Universiteit kan aanvaar word as uitbouingsgeleentheid vir formele burgerlike beskerming in 'n meer demokratiese Suid-Afrika.
- (d) Geen verdere fragmentering en duplisering soos wat tans ingevolge kontemporêre formele burgerlike beskerming strukture bestaan behoort geduld te word nie.
- (e) Die lasgewende aard (bevel model) van kontemporêre formele burgerlike beskerming moet verval ten gunste van 'n openbare keuse/prioriteit, behoeftegedrewe formele burgerlike beskerming (markmodel) benadering.
- (f) 'n Ten volle demokratiese, legitieme owerheidsbestel wat die nie-legitieme regimé vervang en wat aanleiding kan gee tot die vereniging (bykans "transarmourment") van weerstand informele burgerlike beskerming met formele burgerlike beskerming behoort nagestreef te word. Hierdie verskynsel kan lei tot die verdwyning van weerstand informele burgerlike beskerming kragtens inisiatiewe links van die regering-van-die-dag politieke spektrum, soos onder andere deur die ANC bedryf word.

- (g) Onder andere behoort die rigsgoere van openbare bestuur tesame met die aanvulling van klassieke waardes te dien as onderbou en bedryfsmilieu vir formele burgerlike beskerming. Hierby inbegrepe behoort ingebou die effektiwiteitswaardes beskryf in 4.2.
- (h) Die probleme van Suid-Afrika vandag, behoort oplossingsgerig aangespreek te word in die bedryfsdoelstellings van formele burgerlike beskerming.
- (i) Die nie-owerheid informele vergestaltings van burgerlike beskerming behoort optimaal benut en uitgebrei te word. Uiteraard kan weerstand informele burgerlike beskerming nie hierby inbegrepe wees nie.
- (j) Die formele burgerlike beskerming infrastruktuur behoort in hoofsaak te fokus op 'n korporatiewe ondersteunende en bestuursprogram met 'n hoë graad van legitimiteit by intra- sowel as ekstra owerheidsinstellings.

Die beleidsdokumentasie van kontemporêre formele burgerlike beskerming bevat reekse herhalings veral ten opsigte van die Handleiding, Ordonnansies en Regulasies. Daar behoort 'n besliste poging aangewend te word om statute en dokumentasie in die algemeen ten opsigte van formele burgerlike beskerming te rasionaliseer en te vereenvoudig. Waar duplisierende en oorvleuelende bepalings tussen die kontemporêre formele burgerlike beskerming beleid kragtens die Wet op Burgerlike Beskerming, 1977 (Wet 67 van 1977), in verwantskap met ander owerheidsbeleid voorkom behoort sodanige bepalings geskrap te word. Die verskerping van burgerlike beskerming ten opsigte van tyd (net rampe) en toepassing (niewegewapend) behoort byvoorbeeld uit die beleid van formele burgerlike beskerming geskrap te word.

5.2.3 **NORMATIEWE ORGANISATORIESE STRUKTURERING EN FUNKSIES VAN FORMELE BURGERLIKE BESKERMING**

Om 'n normatiewe vooruitskouing te kan doen van formele burgerlike beskerming, is dit nodig om die teorie onderliggend tot die organisasiekunde te ondersoek en relevante kenmerke te beskryf. Daar sal 'n beskrywing gedoen word van die relevante kenmerke van die anatomie van organisasies. Tweedens sal die dimensies van organisatoriese strukturering beskryf word. Laastens sal die beginsels van organisatoriese teorie normatief toegepas word op formele burgerlike beskerming in Suid-Afrika ten einde sover moontlik ook die informele vergestaltings van burgerlike beskerming ongedupliseerd, ongefragmenteerd en sonder oorvleuelings te kan akkommodeer.

5.2.3.1 **DIE ANATOMIE VAN BURGERLIKE BESKERMINGSORGANISASIES**

Vier organisatoriese ontwerpbesluite naamlik verdeling van arbeid, departementalisering, span van beheer en delegering van gesag gee aanleiding tot die organisatoriese struktuur oftewel die anatomie van organisasies (Gibson 1982: 303). Robbins (1990: 82) lys 13 veranderlikes wat die strukturele dimensies van organisasies definieer naamlik:

- (a) Administratiewe komponente wat bestaan uit die aantal toesighouers en bestuurders in verhouding met die totale aantal werknemers.

- (b) Outonomiteit wat verwys na die mate waarin besluitnemingsgesag op die hoër of laer vlakke sentreer.
- (c) Sentralisering wat dui op die mate van gesagsaambinding op top-bestuursvlak of die desentralisering daarvan.
- (d) Kompleksiteit wat verwys na die beroepspesialiteite sowel as die professionele aktiwiteite wat aanleiding gee tot professionele opleiding van werknemers.
- (e) Delegering van gesag wat dui op die mate waartoe besluitnemingsbevoegdheid gedelegeer word aan laer vlakke.
- (f) Differensiasie wat dui op die verdeling van funksies en wat aanleiding gee tot departementalisering.
- (g) Formalisering waar werknemers se optredes volgens formele dokumentasie voorgeskryf word.
- (h) Integrasie wat daarop gerig word om eenheid van poging te fasiliteer deur middel van terugvoering en koördinasie.
- (i) Professionalisering van kundigheid by die werknemer self ten opsigte van outonome werksverrigting.
- (j) Span van beheer wat dui op die aantal ondergeskiktes wat deur 'n individuele bestuurder beheer en gekoördineer word.
- (k) Spesialisering wat dui op die aantal beroepspesialiteite en die opleidingsvereistes van elk ten opsigte van 'n bepaalde funksie.
- (l) Standaardisering wat die toleransie aandui wat toegelaat word vir werksuitvoering en spesifieke reëls wat nagekom word.
- (m) Vertikale hiërargie wat dui op die aantal hiërargiese vlakke van bo na onder.

Bogenoemde veranderlikes kom vry algemeen voor ten opsigte van formele burgerlike beskerming. Die mate en kombinasie waartoe hierdie veranderlikes voorkom, binne 'n bepaalde burgerlike beskermingsvergestalting, sal bepalend wees ten opsigte van die organisatoriese struktuur van die betrokke burgerlike beskermingsorganisasie.

5.2.3.2 DIE DIMENSIES VAN ORGANISATORIESE STRUKTURERING

Robbins (1990: 83) identifiseer drie dimensies van organisatoriese strukturering naamlik kompleksiteit, formalisering en sentralisasie.

5.2.3.2.1 KOMPLEKSITEIT

Volgens Robbins (1990: 83) verwys kompleksiteit na die graad van differensiasie wat bestaan binne elke organisasie. Horisontale, vertikale sowel as ruimtelike differensiasie kan voorkom volgens die veranderlikes beskryf by 5.2.2.1, binne die bepaalde formele burgerlike beskermingsorganisasie.

(a) Horisontale Differensiasie

Horisontale differensiasie verwys na die onderskeid wat getref word tussen funksionele werkseenhede, met ooreenstemmende take-, opvoeding- en opleidingsvereistes. Groepe met soortgelyke vaardighede en doelstellings kan aanleiding gee tot spesialiteitsgroepe. Tipes horisontale differensiasie wat veral in formele burgerlike beskermingsorganisasies voorkom, is byvoorbeeld die tipiese plaaslike owerheid se uitvoerende departemente onder die benamings administratiewe-, beskermings- en gemeenskapsdienste.

(i) Spesialiteitsgroepe

Spesialisering verwys na die groepering van aktiwiteite. Die eerste spesialisering wat na vore tree, is funksionele spesialisering waar werkstake opgebreek word in kleiner eenvoudiger repeterende take wat ook bekend staan as die verdeling van arbeid. Verdeling van arbeid verwys bepaald na die werkstaak terwyl sosiale spesialisering verwys na die werknemer oftewel die individu. Toegepaste kundigheid en vaardigheid word geïnternaliseer by professionele werkers deur middel van oriënteringsopleiding ten gunste van formele burgerlike beskerming organisasie doelstellings (induksie). Kennis, byvoorbeeld mediese spesialisasie, word ook saam met die werknemer die organisasie ingebring deur middel van werwing en keuring wat daarop dui dat kundigheid en vaardigheid ekstern staan tot die organisasie, maar ten opsigte van die professionalis, geïnternaliseer is. Internalisering staan teenoor eksternalisering waar die organisasie self deur middel van in-diens-opleiding kennis oordra (internaliseer) in teenstelling met die werwing van reeds opgeleide personeel (ge-eksternaliseerde kennis). Die motivering vir spesialisering is dat die werknemer wat kundig en vaardig is in 'n bepaalde werkstaak, 'n taak effektief sal uitvoer. Hierdie beginsel word afgelei van die uitgangspunt dat die totale werkspektrum binne 'n organisasie uiteenlopend en kompleks is. Een enkele persoon kan nie alle take effektief uitvoer nie (Robbins 1990: 85). Daarbenewens gee in-diens-opleiding, oftewel internalisering van spesialisasie, deur die organisasie aanleiding tot hoër effektiwiteit. Spesialisering verwys ook na die effektiewe indusering van die werker in die organisatoriese struktuur en kultuur. Opgeleide mediese dokters, met ge-eksternaliseerde (relatief tot die organisa-

sie), mediese kundigheid en vaardigheid, sal, wanneer hulle as korpslede by formele burgerlike beskerming betrokke raak, 'n ge-eksternaliseerde spesialiteitsgroep wees. Ten opsigte van formele burgerlike beskerming organisasie doelstellings sal induksie opleiding gedoen word wat byvoorbeeld dié professionele mediese praktisyn van burgerlike beskerming kundigheid sal voorsien. Leke korpslede wat aansluit by formele burgerlike beskerming en opgelei word deur die organisasie in byvoorbeeld brandbestryding, verteenwoordig 'n ge-geïnternaliseerde spesialiteitsgroep aangesien hulle oor geen (brand) kennis beskik nie. Hulle kundigheid word geïnternaliseer deur opleiding.

(ii) **Departementalisering**

Die mees kenbare voorkoms van horisontale differensiasie binne organisasies is die skep van departemente oftewel departementalisering. Departementalisering dui op die koördinerende funksionele aktiwiteite waarvan die aard ooreenstem soos in die geval waar brandweer- en ambulans-funksies in 'n beskermingsdienste departement gegroepeer word. Dit wil sê die groepering van spesialiste in een departement (Robbins 1990: 85). Gibson (1982: 282) onderskei 'n verdere vorm van departementalisasie naamlik gebiedsdepartementalisering waar die aktiwiteite binne 'n gegewe area of streek toegewys word aan 'n bestuurder en dat die geografiese gebied dan 'n vorm van departementalisering is. Binne hierdie streek/departement verrig die bestuurder nie gespesialiseerde take nie, maar die totale spektrum van take wat binne die organisasie uitgeoefen word, afgewentel op die gedesentraliseerde streek. Gibson (1982: 295) verwys ook na produk departementalisering waar 'n departement geskep word vir 'n bepaalde produk. So byvoorbeeld onderskei Volkswagen Suid-Afrika tussen verskillende handelsmerke byvoorbeeld Jettas, Volkswagens en Audis. Kliënt departementalisering is nog 'n vorm wat deur Gibson (1982: 296) onderskryf word en verwys hy byvoorbeeld na die lenings-departement van 'n handelsbank of mansklerasie afdeling binne 'n kledingswinkel. Gibson (1982: 296) sluit af met gemengde departementalisering waar binne 'n enkel departement verskeie nuwe produkte of produksielyns ontwikkel word in reaksie op invloede uit die omgewing en ook om kompetender te bly binne die mark.

(b) Vertikale Differensiasie

Vertikale differensiasie verwys na diepte in die organisasie se strukture en derhalwe na die hiërargiese vlakke vanaf die topbestuursvlak tot op die laagste werknemers uitvoerende vlak. Hoe meer hiërargiese vlakke bestaan binne die vertikale differensiasiepatroon, hoe groter is die geleentheid vir kommunikasie probleme. Robbins (1990: 87) stel dit dat vertikale en horisontale differensiasie nie onafhanklik van mekaar staan nie, maar aangetref kan word binne dieselfde organisatoriese struktuur. Departementalisering van bepaalde funksies en take vereis koördinerende. Op horisontale vlak het die funksionele departemente of produkdepartemente uiteenlopende opleiding en werksmetodes. Hierdie funksionele departemente wat elk in sy eie werksveld spesialiseer, se aktiwiteite moet oorhoofs gekoördineer word ten einde die organisatoriese doelstellings effektief te kan nastreef.

Gibson (1982: 299) verwys na die span van beheer as die volume van interpersoonlike aktiwiteite binne 'n bepaalde departement. Hy noem drie faktore wat belangrik is om die spanwydte van beheer te analiseer (Gibson 1982: 301):

(i) Kontak

Vereiste kontak waar deurlopende kontak 'n hoër graad van koördinasie vereis tussen die toesighouers en die ondergeskiktes wat 'n smal spanwydte van beheer sal vereis. Daarteenoor sal selfstandige werkverrigting wat nie sterk geformaliseerd en beheer hoef te word nie en waarvan die aktiwiteite nie deurlopend gekoördineer moet word nie, 'n wye span van beheer hê.

(ii) Vlak van Opvoeding

Die vlak van opvoeding en opleiding van die ondergeskikte is bepalend ten opsigte van die spanwydte van beheer (Gibson 1982: 301). Lae opvoedkundige vlak van opleiding sowel as opvoeding sal daarop dui dat die werknemer relatief oningelig is om sy taak selfstandig uit te voer teenoor die opgevoede en opgeleide werknemer. Eersgenoemde sal derhalwe 'n smal spanwydte van beheer hê met intense toesighouding, terwyl laasgenoemde 'n wye span van beheer sal hê met min personeelkontak en toesighouding.

(iii) Kommunikasie

Laastens identifiseer Gibson (1982: 301) die vermoë om te kommunikeer as 'n bepalende faktor vir die spanwydte van beheer. Hoe meer vermoënd die toesighouer is om te kommunikeer en sy boodskap oor te dra sonder deurlopende terugvoer en herkommunikasie, hoe wyer sal die spanwydte van beheer wees met 'n lae intensiteit van toesighouding.

(c) Ruimtelike Differensiasie

Robbins identifiseer ruimtelike differensiasie as horisontale en vertikale differensiasie binne veelvuldige geografiese plasings. Dit wil sê die organisatoriese strukture word herhaal binne verskillende geografiese gebiede. Ruimtelike differensiasie lewer 'n verdere bydrae tot die komplisering van die organisatoriese struktuur. Die lasgewings aan alle plaaslike owerhede binne die Republiek van Suid-Afrika om 'n formele burgerlike beskermingsorganisasie op die been te bring, is 'n sprekende voorbeeld van ruimtelike differensiasie.

Op die vraag of die drie vorms van differensiasie in 'n bepaalde pakket teenwoordig is binne enige organisatoriese struktuur, is die antwoord van Robbins (1990: 91) negatief. Afhangende van die samestelling van die organisasie sowel as die doelstellings, sal veral horisontale en vertikale differensiasie algemeen voorkom terwyl ruimtelike differensiasie in gedesentraliseerde (geografiese) strukture meer algemeen sal voorkom. Ten opsigte van formele burgerlike beskerming kom al drie vorme, intra tot formele burgerlike beskerming, bepaald voor binne Suid-Afrika.

Die motivering vir kompleksiteit en die belang van komplekse strukture vir formele burgerlike beskerming, lê daarin dat organisasies bestaan uit subsisteme waarkragtens kommunikasie, koördinasie en beheer van kardinale belang is. Hoe meer kompleks die organisasie is, hoe groter is die eise wat gestel word ten einde te koördineer en die uitvoering van aktiwiteite te beheer. Horisontale, vertikale en ruimtelike differensiasie is derhalwe ingestel om bestuurders in staat te stel om hulle bestuursfunksies meer effektief uit te voer en sodoende die organisatoriese doelstellings meer doelmatig te kan nastreef.

5.2.3.2.2 FORMALISERING

Formele burgerlike beskerming word kragtens politieke wil en statuut geformaliseer. Derhalwe is dit noodsaaklik dat die grondslae van formalisering beskryf word. Robbins (1990: 93) definieer formalisering as die graad waarvolgens werksuitvoering binne 'n organisasie gestandaardiseer is kragtens werksbeskrywings, organisatoriese reëls, gedefinieerde prosedures en gekommunikeerde organisatoriese beleid (Robbins 1990: 93). Formalisering is derhalwe 'n vorm van standaardisering wat persoonlike diskresie aan bande lê. Alternatiewe menslike gedrag word sodoende uit die werkstoneel verwyder ten gunste van eenvormigheid (Robbins 1990: 93). Gibson (1982) stel dit dat die mate waartoe geformaliseerde prosedures en metodes aanvaar word, sal saamhang met die siening van werknemers. Alhoewel 'n organisasie as 'n formele organisasie geag mag word, hang dit van die werknemers af of die formalisering tot op grondvlak uitgevoer word. Hy stel dit dat reëls, regulasies en prosedures afgedwing moet word ten einde formalisering tot sy uiteindelijke konsekwensie te bedryf (Gibson 1985: 305). Robbins (1990: 94) stel dit dat alhoewel gestandaardiseerde prosedures nie skriftelik hoef te wees nie, geskrewe regulasies bydra tot duidelikheid binne die organisasie ten gunste van formalisering. Robbins (1990: 95) stel dit ook dat ongeskoolde werkers 'n groter vorm van formalisering vereis terwyl professionele werksituasies, waar die werker groter kundigheid en opleiding het, minder aanleiding sal gee tot formalisering. Daar is egter uitsonderings op die reël soos byvoorbeeld rekenkundiges wat gedetailleerde rekordhouding moet doen en terselfdertyd 'n hoogs gespesialiseerde beroep (professioneel) beoefen. Herhalende werk gee derhalwe groter aanleiding tot formalisering soos byvoorbeeld produksielyne.

Die vraag is waarom formalisering vir formele burgerlike beskerming organisatoriese strukturering belangrik is. Robbins (1990: 96) stel dit dat standaardisering koördinerende bevorder. Die geformaliseerde werksprosedures wat 'n bestuurder vir sy werknemers stel gee vir hom die geleentheid om meer effektief koördinerende en beheer binne die organisasie uit te oefen. Robbins (1990: 96) verwys ook na die ekonomie van formalisering wat in ag geneem moet word wanneer hy sê dat werke wat laag is in formalisering, groter diskresie vereis en derhalwe 'n hoër koste-implikasie vir die organisasie inhou. Werkseenhede wat 'n hoër formalisering vereis, gee aanleiding tot voorspelbare optredes met 'n lae koste implikasie. Die lae formaliseringswerke wat 'n hoër vlak van kundigheid en kennis vereis, word deur Robbins na verwys as geïnternaliseerde werksgedrag, wat min toesighouding verg, waar die kennis en vaardigheid geïnternaliseer word by die werknemer (individue) wat die werk uitvoer. 'n Organisasie het die geleentheid om sodanige kundigheid van buite te werf en hulle gedrag binne die organisasie te sosialiseer deur middel van induksie (Robbins 1990: 97). Ge-eksternaliseerde gedrag verwys daarteenoor na die werwing van ongeskoolde werknemers en die in-diens-opleiding van sodanige personeel om hulle gedrag te modelleer ten gunste van organisatoriese doelstellings. By indiensneming is die werker se kundigheid nie intern tot die werknemer self nie en verg die situasie ekstern geïnduseerde vaardighede (ge-eksternaliseerde werknemersgedrag). Bestuur het derhalwe een van twee formaliseringskeuses. Werkseenhede kan geskep word deur middel van eksternalisering van gedrag dit wil sê ongeskoolde werknemers in diens neem en hulle op te lei of om kundigheid te koop op die ope mark in die vorm van opgeleide werknemers (internalisering) en hulle deur middel van sosialisering te laat aanpas by die organisatoriese struktuur. Beide opsies is van toepassing op formele burgerlike beskerming en is gedetailleerd beskryf in Hoofstuk 3 met die beskrywing van formele burgerlike beskerming in Suid-Afrika.

(a) Formaliserings tegnieke

- (i) Personeelwerwing, keuring en plasing is van die tegnieke wat toegepas kan word.
- (ii) Die opstel en kommunisering van taakvereistes is nog 'n vorm van formalisering. Taakanalises word gedoen en verwagtings gestel naamlik dat die werknemer binne 'n bepaalde taak volgens bepaalde voorskrifte sal optree.
- (iii) Reëls, prosedures en beleide word opgestel en gekommunikeer deur die organisatoriese bestuur. Opvolgende stappe (prosedures) word uitgeoefen om take uit te voer. Take binne 'n breër korpusbeleidstellings word geregleer volgens bepaalde norme as organisasiebeleid en laat 'n groter mate van diskresie oor aan die werknemer. Prosedures word neergelê selfs in die vorm van handleidings ten einde te verseker dat daar gestandaardiseerde gewerk word.
- (iv) Die opleiding van personeel is in die laaste instansie 'n vorm van formalisering wat deur organisasies toegepas word ten einde te verseker dat take eenvormig uitgevoer word.

Voorname teoretiese beginsels behoort binne formele burgerlike beskerming meer nougeset toegepas te word. Waar geïnternaliseerde kundigheid, byvoorbeeld die Suid-Afrikaanse Rooikruis, in die ope beskermingsmark bestaan, behoort dié organisasie se kundigheid en vaardigheid by formele burgerlike beskerming ingetrek (gewerf) te word deur middel van formalisering. Dit bring mee dat die beskerming wat deur die Suid-Afrikaanse Rooikruis gedoen word, word saamgevoeg (gedepartementaliseer) by 'n gepaste owerheidsdepartement/-instelling byvoorbeeld die ambulansdiens. Dié inisiatief sal deel vorm van die vrywilligersprogram van formele burgerlike beskerming beskryf in 5.2.1.3.

5.2.3.2.3 SENTRALISERING TENOOR DESENTRALISERING EN DIE EFFEK DAARVAN OP BESLUITNEMING

Sentralisering/desentralisering verwys na die verspreiding van gesag binne die organisasie. 'n Gesentraliseerde struktuur impliseer dat die gesag by die topstruktuur alleenlik setel terwyl gedesentraliseerde struktuur verwys na die delegering van gesag van hoër na laer gesag volgens die eise van die werksituasie. Daar is egter vrae wat Robbins (1990: 104) vra ten einde sentralisasie duideliker te kan omskryf:

- (a) Word daar slegs verwys na formele gesag?
- (b) Kan beleid deur gedesentraliseerde strukture geïgnoreer word?
- (c) Wat beteken konsentrasie by 'n bepaalde punt?
- (d) Impliseer 'n hoogs effektiewe informasieprosesseringstelsel dat gesentraliseerde bestuur steeds die gedesentraliseerde besluite beheer?
- (e) Is die beheer van informasie op 'n laer vlak 'n aanduiding dat daar gedesentraliseerde bestuur bestaan? (Robbins: 1990: 106).

Met hierdie vrae kom Robbins (1990: 106) tot die gevolgtrekking dat desentralisering die graad is waarvolgens formele gesag, gekonsentreerd is in 'n individuele eenheid of werknemers op 'n laer vlak waar hulle met 'n mate van diskresionêre bevoegdheid beklee word ten opsigte van hulle eie werk. Die gevolgtrekking van Robbins (1990: 106) impliseer dat sentralisering slegs te doen het met formele strukture aangesien besluitnemingsdiskresie, gekonsentreerd is by 'n enkel punt. Moderne faksimilieë en kommunikasie tegnologie stel topbestuur selfs binne 'n organisasie wat geografies gedesentraliseerd funksioneer, in staat om steeds gesentraliseerde besluite te neem. Dit word moontlik gemaak deur inligting met die minimum tydsverloop aan topbestuur (gesentraliseerd) beskikbaar te stel waarop 'n besluit geformuleer kan word. Bykans onmiddellik kan die besluit aan die gedesentraliseerde werkseenheid gekommunikeer word. Effektiewe informasieprosessering kan topbestuur in staat stel om beter beheer toe te pas.

Robbins (1990: 109) hou die organisatoriese besluitnemingsmodel uitgebeeld in figuur 5.5 voor ten einde besluitneming binne die organisasie uit te beeld:

Voornoemde teoretiese beginsels behoort binne formele burgerlike beskerming meer nougeset toegepas te word. Waar geïnternaliseerde kundigheid, byvoorbeeld die Suid-Afrikaanse Rooikruis, in die ope beskermingsmark bestaan, behoort dié organisasie se kundigheid en vaardigheid by formele burgerlike beskerming ingetrek (gewerf) te word deur middel van formalisering. Dit bring mee dat die beskerming wat deur die Suid-Afrikaanse Rooikruis gedoen word, word saamgevoeg (gedepartementaliseer) by 'n gepaste owerheidsdepartement/-instelling byvoorbeeld die ambulansdiens. Dié inisiatief sal deel vorm van die vrywilligersprogram van formele burgerlike beskerming beskryf in 5.2.1.3.

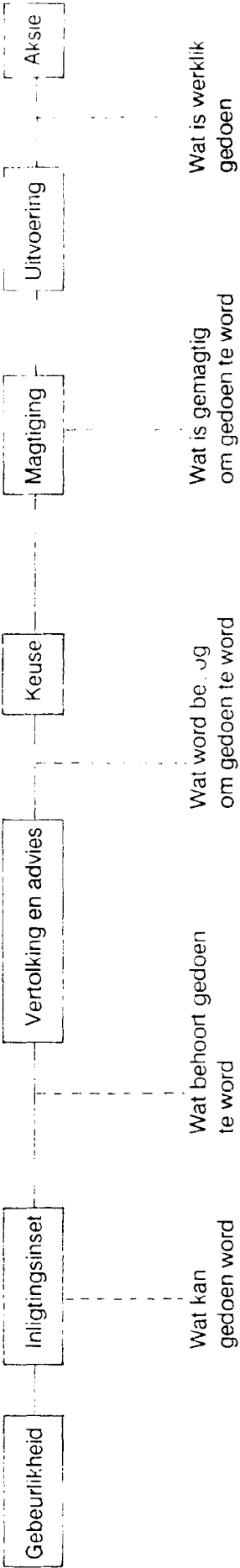
5.2.3.2.3 SENTRALISERING TEENoor DESENTRALISERING EN DIE EFFEK DAARVAN OP BESLUITNEMING

Sentralisering/desentralisering verwys na die verspreiding van gesag binne die organisasie. 'n Gesentraliseerde struktuur impliseer dat die gesag by die topstruktuur, alleenlik setel terwyl gedesentraliseerde struktuur verwys na die delegering van gesag van hoër na laer gesag volgens die eise van die werksituasie. Daar is egter vrae wat Robbins (1990: 104) vra ten einde sentralisasie duideliker te kan omskryf.

- (a) Word daar slegs verwys na formele gesag?
- (b) Kan beleid deur gedesentraliseerde strukture geïgnoreer word?
- (c) Wat beteken konsentrasie by 'n bepaalde punt?
- (d) Impliseer 'n hoogs effektiewe informasieprosesseringstelsel dat gesentraliseerde bestuur steeds die gedesentraliseerde besluite beheer?
- (e) Is die beheer van informasie op 'n laer vlak 'n aanduiding dat daar gedesentraliseerde bestuur bestaan? (Robbins: 1990: 106).

Met hierdie vrae kom Robbins (1990: 106) tot die gevolgtrekking dat desentralisering die graad is waarvolgens formele gesag, gekonsentreerd is in 'n individuele eenheid of werknemers op 'n laer vlak waar hulle met 'n mate van diskresionêre bevoegdheid bekleed word ten opsigte van hulle eie werk. Die gevolgtrekking van Robbins (1990: 106) impliseer dat sentralisering slegs te doen het met formele strukture aangesien besluitnemingsdiskresie, gekonsentreerd is by 'n enkel punt. Moderne faksimilieë en kommunikasie tegnologie stel topbestuur selfs binne 'n organisasie wat geografies gedesentraliseerd funksioneer, in staat om steeds gesentraliseerd besluite te neem. Dit word moontlik gemaak deur inligting met die minimum tydverloop aan topbestuur (gesentraliseerd) beskikbaar te stel waarop 'n besluit geformuleer kan word. Bykans onmiddellik kan die besluit aan die gedesentraliseerde werkseenheid gekommunikeer word. Effektiewe informasieprosessering kan topbestuur in staat stel om beter beheer toe te pas.

Robbins (1990: 109) hou die organisatoriese besluitnemingsmodel uitgebeeld in figuur 5.5 voor ten einde besluitneming binne die organisasie uit te beeld:



FIGUUR 5.5 : ORGANISASIE BESLUITNEMINGSPROSES

Hoekom is sentralisering belangrik vir besluitneming? Robbins (1990: 101) stel dit dat organisasies besluitnemings- en informasieprosesseringstelsels is. Dit wil sê die organisasie is enersyds 'n sub-stelsel wat informasie versamel en ontleed. Andersyds is die organisasie 'n sub-stelsel wat besluite moet neem gebaseer op beskikbare informasie. Organisasies fasiliteer ook die bereiking van doelstellings deur middel van gekoördineerde groepsaktiwiteite en is besluitneming en informasieprosessering sentraal tot die koördineringsproses. Sonder die sentraliserings- en desentraliseringsgedagte sal die topbestuurder te kamp sit met informasie-oerlading. Desentralisering gee derhalwe aanleiding tot deelname in besluitneming en deelnemende bestuur op die laer hierargiese vlakke. Daarbenewens gee desentralisering ook aanleiding tot die opleiding van junior bestuurders om later bestuursfunksies op hoër vlakke te kan hanteer.

Ten opsigte van die verwantskappe tussen sentralisering, kompleksiteit en formalisering, stel Robbins (1990: 112) dit dat sentralisering en kompleksiteit handhaaf 'n omgekeerde verwantskap. Desentralisering werk 'n hoër mate van kompleksiteit in die hand. Sentralisering en formalisering handhaaf nie 'n duidelike verwantskap nie aangesien formalisering met gesentraliseerde sowel as gedesentraliseerde strukture in verband gebring kan word. Onge-skoolde werkslui kan byvoorbeeld aanleiding gee tot formalisering. Sodanige formalisering kan die vorm van handleidings, opleiding en toesighouding aanneem. Outokratiese bestuurstyl neig tot 'n dominerende werkswyse waar gesag gesentraliseerd behou en beheer uitgeoefen word. Daarteenoor het opgeleide en professionele werkslui 'n groter neiging tot laer formalisering en desentralisering. By implikasie is minder toesighouding nodig en 'n groter mate van deelnemend bestuur en gedelegeerde besluitnemingsmagte by profes-sionele werkslui. As gevolg van taak- en gesagstoedeling, ontstaan belangrike mag en gesagsverhoudings wat vervolgens toegelig word.

Ten einde 'n korporatiewe bestuur-, paraatheids- en volle vrywilligersprogram effektief, as werksvelde van die Korporatiewe Burgerlike Beskerming Onder-steunende Bestuursprogram te kan bedryf, is dit noodsaaklik dat die teoretiese beginsels van sentralisering teenoor desentralisering verstaan word en korrek toegepas word. Die Korporatiewe Burgerlike Beskerming Ondersteunende Bestuursprogram behoort by uitstek bestuursvaardigheid aan die dag te lê. Onvermoë in dié verband is een van die hoofoorsake van die kontemporêre lae effektiwiteit. Indien die kundigheidsvlak, met die oog op bestuurstoepassing, van die Korporatiewe Burgerlike Beskerming Ondersteunende Bestuursprogram in die toekoms nie op standaard gebring word nie, kan die onbenydenswaardige prestasie voortduur en selfs versleg.

5.2.3.3 Tipes strukture vir formele burgerlike beskerming

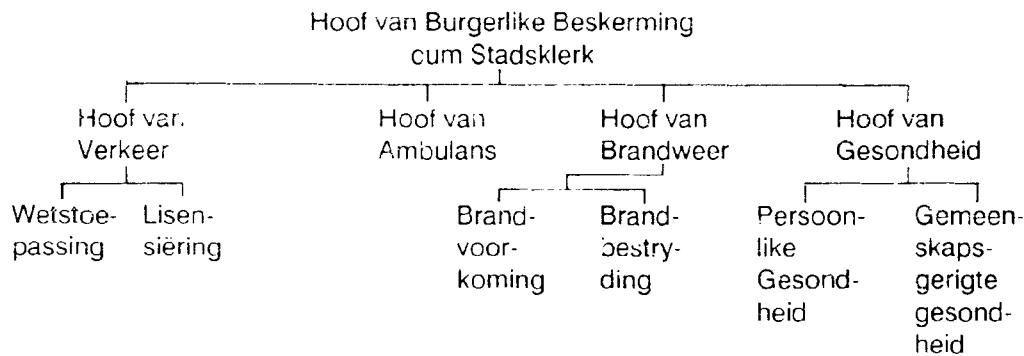
Hodge (1988: 358) identifiseer 5 tipes organisatoriese strukture deur middel waarvan gesag uitgeoefen kan word, naamlik:

- (a) Lynstruktuur.
- (b) Lyn en Stafstruktuur.
- (c) Funksionele struktuur.
- (d) Projek-matriksstruktuur.
- (e) Produk-Matriksstruktuur.

Die struktuuruitbeeldings word slegs illustratief en nie noodwendig normatief voorgedhou nie. Die struktuurfunksionalisme van 'n bepaalde Korporatiewe Burgerlike Beskerming Ondersteunende Bestuursprogram is 'n huishoudelike aangeleentheid. Struktuurfunksionalisme verskil van organisasie tot organisasie. Die beskrywings en uitbeeldings word normatief uitgebeeld ten einde die teoretiese grondslae te beskryf soos van toepassing binne die werksveld van die Korporatiewe Burgerlike Beskerming Ondersteunende Bestuursprogram.

(a) Lynstruktuur

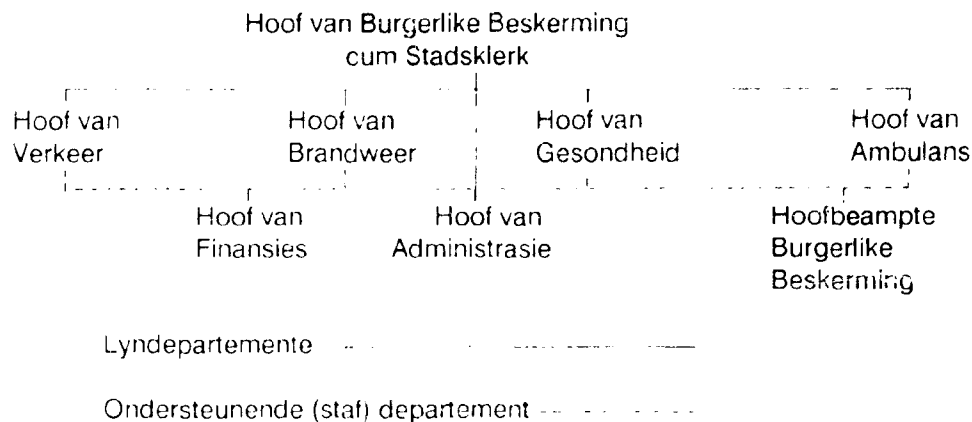
Die lynstruktuur is die eenvoudigste organisatoriese struktuur (Hodge 1988: 359). Staffunksies soos finansies, administrasie en sekuriteit, word geïnkorporeerd deur die lyn (taakgerigte) departemente self hanteer. Hierdie formaat kom nêrens in 'n suiwer vorm in plaaslike owerhede voor nie en figureer formele burgerlike beskerming glad nie as 'n spesialiteitsfunksie nie. Volgens dié siening van formele burgerlike beskerming kan 'n plaaslike owerheid se struktuur, aangepas vir formele burgerlike beskerming soos volg gestruktureer word. Alle funksies wat onder verkeer, ambulans, brandweer en gesondheid ressorteer, is burgerlike beskermingsfunksies.



FIGUUR 5.6 : DIE LYNORGANISATORIESE STRUKTUUR FORMELE BURGERLIKE BESKERMING TOEPASSING BINNE 'N TIPIESE PLAASLIKE OWERHEID

(b) Die Lyn-Stafstruktuur

Die lyn-staf gekombineerde struktuur is 'n variasie van die suiwer lynstruktuur in dié sin dat sodra 'n organisasie groei en kompleksiteit verhoog, ontstaan die neiging om stafdepartemente te skep ten einde 'n staf (ondersteunende) funksie ondersteunend tot lyndepartemente uit te voer. In so 'n geval word die staffunksie grotendeels weggenem van lyndepartemente (Hodge 1988: 360).



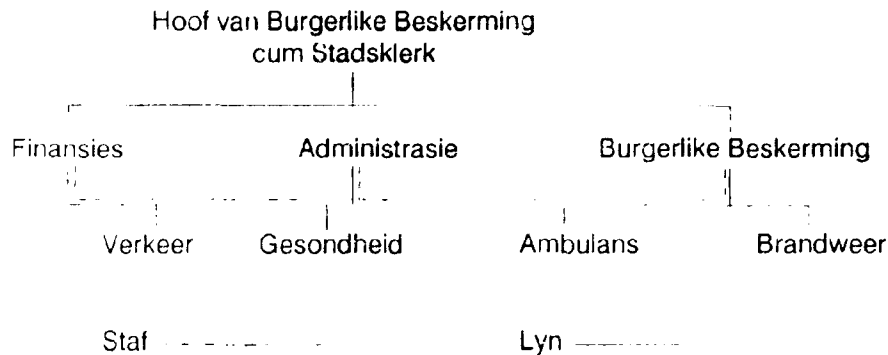
FIGUUR 5.7: DIE LYN-STAF ORGANISASIESTRUKTUUR FORMELE BURGERLIKE BESKERMING BINNE 'N TIPIESE PLAASLIKE OWERHEID

Die lyn-stafstruktuur kom vry algemeen in plaaslike owerhede voor soos diagrammaties voorgestel in figuur 5.7 en kan as 'n voorvereiste vir staf-formele burgerlike beskerming as staf (ondersteunings-) afdeling gestel word. Indien daar geen formele burgerlike beskerming (staf) ondersteuningsafdeling bestaan wat volgens kundigheidsmag die lyn-departemente kan adviseer nie, sal formele burgerlike beskermings-funksies deur elke lyndepartement selfstandig slegs ten opsigte van sy eie funksie byvoorbeeld brandweer hanteer word.

Die voordeel van lyn-staf strukture is dat 'n ondersteunende (staf) funksie soos formele burgerlike beskerming met groter toewyding en vakkundige bedrewendheid gespesialiseerd verrig kan word. Stafdepartemente het 'n adviserende rol met geen afdwingbare lyngesag nie.

(c) Die Gefunksionaliseerde Struktuur ("Functionalised")

Die gefunksionaliseerde struktuur is 'n verdere uitbouing van die lyn-staf struktuur waar die staf-spesialis bykans die lyn-departement "oorheers". Ten opsigte van die gefunksionaliseerde struktuur word die ondersteunings- (staf) departement se gesag verander van suiwer adviserend na afdwingbare lyngesag (Hodge 1988: 362).



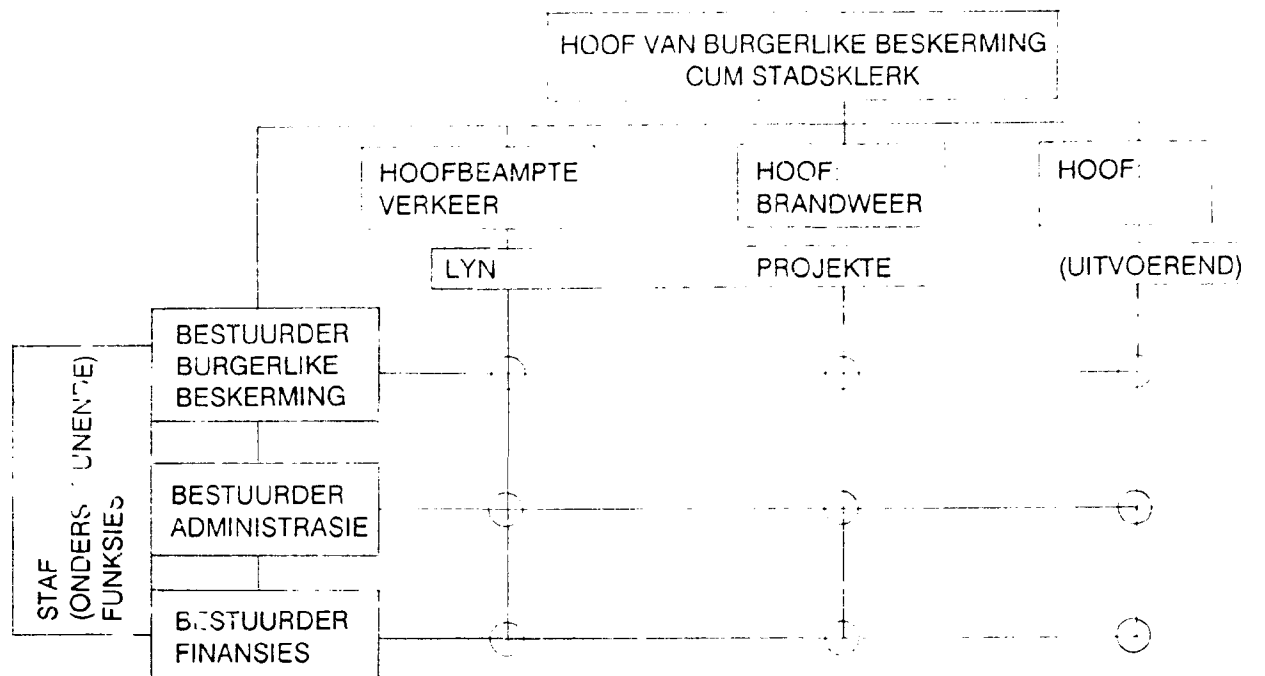
FIGUUR 5.8: DIE GEFUNKSIONALISEERDE FORMELE BURGERLIKE BESKERMING STRUKTUURTOEPASSING BINNE 'N TIPIESE PLAASLIKE OWERHEID

Alhoewel ondesteiningsdepartemente soos administrasie, finansies en personeel daarin geslaag het om vir hulle self in plaaslike owerheids-wese 'n gefunksionaliseerde posisie te vestig, het formele burgerlike beskerming nog weinig vordering op hierdie weg gemaak. Gefunksionaliseerde strukture in die vorm van direkteurate van byvoorbeeld administrasie- en beskermingsdienste strukture kom vry algemeen in plaaslike bestuur voor en ontleen gereedlik aan die vestiging van burokratiese koninkryke ("empire building"). Sodanige "koninkryke" is nie noodwendig oneffektief nie en word die verwysing nie in 'n negatiewe sin gedoen nie. Wanneer die bepaalde ondesteiningsfunksie (finansies, administrasie en Korporatiewe Burgerlike Beskerming Ondersteunende Bestuursprogram) 'n noodsaaklikheid (onontbeerlik) is, behoort die funksie te groei in status. Korporatiewe Burgerlike Beskerming Ondersteunende Bestuursprogram het nog nie bewys gelewer van onontbeerlikheid nie. Die toedrag van sake kan daaraan te wyte wees dat die bestuursaad van Korporatiewe Burgerlike Beskerming Ondersteunende Bestuursprogram nie na waarde getakseer word nie.

(d) Die Projek/Produk Matriks Struktuur

Die projek/produk matriks is in effek 'n balansering van lyn- en stafgesag en derhalwe 'n uitbouing op die lyn-stafstruktuur asook die gefunksionaliseerde struktuur. Die projek/produk matriks strukture verleen in effek bestuursgesag aan stafdepartemente binne lyndepartemente met erkenning van die lyndepartement se uitvoerende gesag (Hodge 1988: 362). Aangesien hierdie struktuur met goeie gevolg binne 'n plaaslike owerheid met 'n formele burgerlike beskerming toepassing aangewend kan word, word onderstaande diagram, figuur 5.9, voorgelê. Vir toepassingsdoeleindes word die term "produk" vervang met die meer gepaste term "funksie". Die projek/funksie struktuur kan teenstellig tot die gefunksionaliseerde struktuur burokratiese koninkryk ("empire building") temper. Dit is moontlik weens die feit dat departemente nie "ingesluk" kan word deur stafdepartemente in die vorm van 'n gefunksionaliseerde struktuur nie.

Die projek/produk matriks struktuur handhaaf 'n gesonde magbalans tussen staf- en lynfunksies en word oorheersing ("empire bou") getemper. Wanneer formele burgerlike beskerming werwing vir enige van die lyndepartemente gedoen word, word daar gewerk onder leiding van die Bestuurder: Formele Burgerlike Beskerming. Wanneer finansiële begroot word vir gewerfde korpslede, word dit onder leiding van die Bestuurder: Finansies gedoen.



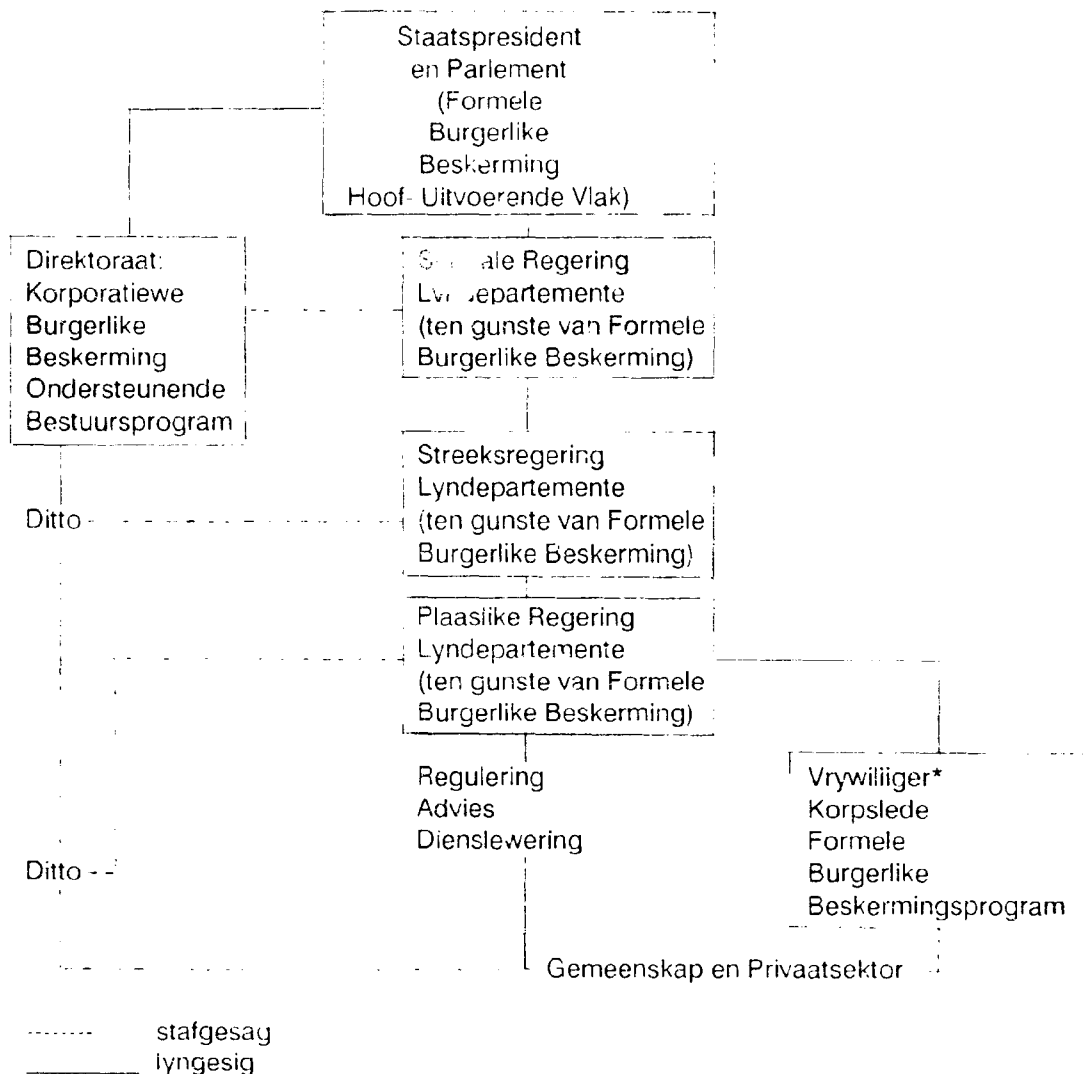
FIGUUR 5.9 : DIE PROJEK/FUNKSIE MATRIKS STRUKTUUR TOEPASSING OP FORMELE BURGERLIKE BESKERMING BINNE 'N TIPIESE PLAASLIKE OWERHEID

5.2.3.4 VOORGESTELDE ORGANISATORIESE STRUKTURERING TEN OPSIGTE VAN
FORMELE BURGERLIKE BESKERMING IN 'N MEER DEMOKRATIESE
SUID-AFRIKA

Die organigramme wat vervolgens beskryf word, vervat die voorgestelde struktuurering van uitvoerende owerheidsinstellings op die drie vlakke van regering naamlik sentrale-, streeks- en plaaslike regering. Aan die onderkant van die organigram word die raakvlakke en interaksie met nie-owerheid burgerlike beskerming aangetoon deur 'n regulerende-, adviserende- en diensleweringsoorleë asook gerneenskapsbetrokkenheidskoppeling in die vorm van vrywillige multi-dimensionele burgerlike beskerming korpslede.

Aangesien die owerheidsbestel van 'n demokratiese Suid-Afrika , bekend is nie word aanvaar dat kragtens figuur 5.1, saamgelees met figuur 5.2, die omvattende totaliteitsbegrip vir burgerlike beskerming in Suid-Afrika erken word. Daarbenewens word ook aanvaar dat die doelstellings soos normatief beskryf in 5.2.2 ondervang sal wees in 'n meer demokratiese Suid-Afrikaanse owerheidsbestel.

Die uitgangspunt aanvaar verder dat formele burgerlike beskerming as uitvoerende funksie die totale regimé se organisatoriese struktuur sal verteenwoordig. Die funksie van die 1977 Wet se hiërargiese formele burgerlike beskermingskomponent sal suiwer as 'n Korporatiewe Burgerlike Beskerming Ondersteunende Program realiseer. Die Korporatiewe Burgerlike Beskerming Ondersteunende Program sal die drieledige Bestuursprogram, soos beskryf in 5.2.1 administreer. Die totaliteit van omvattend generiese burgerlike beskerming soos beskryf in 5.1 bly die reg en prerogatief van enige belangegroep binne die gemeenskap, ook die reg en prerogatief van die totale owerheidsektor. Wat vervolgens omskryf word, is die relatiewe posisie van die Korporatiewe Burgerlike Beskerming Ondersteunende Program tot die res van die owerheidsektor, die privaatsektor en die breë gemeenskap. Die drieledige Bestuursprogram soos beskryf in 5.2.1 word vervolgens na verwys as die Korporatiewe Burgerlike Beskerming Ondersteunende Program.



FIGUUR 5.10: OORHOOFSE ORGANIGRAM TER ILLUSTRERING VAN DIE BURGERLIKE BESKERMINGSVERWANTSAP BINNE DIE HIËRARGIESE VLAKKE VAN REGERING MET DIE POSISIONERING VAN DIE KORPORATIEWE BURGERLIKE BESKERMING ONDERSTEUNENDE BESTUURSPROGRAM

Ramp- en noodbestuur soos beoog ingevolge die Verenigde Nasies se Rampbestuursorganisasie - "United Nations Disaster Relief Organisation", (UNDRO) is in effek inbegrepe in die Korporatiewe Burgerlike Beskerming Ondersteunende Bestuursprogram. Indien 'n Suid-Afrikaanse rampbestuursprogram aanvaar word ter vervanging van die doelstellings en struktuurfunksionalisme, soos beoog in die kontemporêre Wet op Burgerlike Beskerming, 1977 (Wet 67 van 1967), sal dit neerkom op reduksionisme en 'n verdere verskerfde mutant van omvattend-generiese burgerlike beskerming. Sodanige reduksionisme word in effek voorgestel in die voorstelle vervat in die Burgerlike Beskermingsvereniging van Suid-Afrika dokument, "Raamwerk vir die Daarstelling van 'n Eenvormige Beroepsbenadering tot die Uitvoering van die Funksie Burgerlike Beskerming in die 'nuwe' Suid-Afrika", aangeheg as Bylaag C. Indien figuur 5.2 ontleed word, kan die UNDRO benadering gelyk gestel word met die ramp- en noodbestuursfunksie van omvattend generiese burgerlike beskerming. Dié UNDRO benadering stem ook ooreen met die Korporatiewe Bestuursprogram beskryf in 5.2.1.1. Die Korporatiewe Burgerlike Beskerming Ondersteunende Bestuursprogram is slegs 'n onderdeel van formele burgerlike beskerming oftewel die burgerlike beskermingsinisiatiewe van die owerheid.

Om reg te laat geskied aan die Korporatiewe Burgerlike Beskerming Ondersteunende Bestuursprogram, behoort daar 'n semanties-, generiese- en menslike behoefte gedrewe perspektief benadering gevolg te word in die vestiging en bedryf van 'n Korporatiewe Burgerlike Beskerming Ondersteunende Bestuursprogram. Kragtens figuur 5.10 is alle binnelandse owerheidsinisiatiewe wat voldoen aan die gedefinieerde omskrywing van formele burgerlike beskerming, in effek inbegrepe as Suid-Afrikaanse formele burgerlike beskerming. Die tradisionele komponent wat algemeen erken word as "burgerlike beskerming", naamlik die burgerlike beskermingsafdeling van sentrale-, provinsiale- en munisipale administrasie, was en is, slegs 'n fragment van die totale burgerlike beskerming. Dié fragment se benaming behoort binne die totale burgerlike beskermingstruktuur te verskyn as die Korporatiewe Burgerlike Beskerming Ondersteunende Bestuursprogram soos beskryf in 5.2.1.

Aangesien die totale owerheidstruktuur 'n gekompliseerde en omvangryke struktuur is en dit nie die doelstelling van hierdie tesis is om normatiewe uitsprake daaroor te maak nie, word die tesis beperk slegs tot die Korporatiewe Burgerlike Beskerming Ondersteunende Bestuursprogram. Dit wil sê daar word implisiet 'n onderskeid getrek tussen burgerlike beskerming in lyn-uitvoerende verband (totale owerheid - regimé) en die Korporatiewe Burgerlike Beskerming Ondersteunende Bestuursprogram as 'n staf en fasiliterende program.

Voordat die komponente van die Korporatiewe Burgerlike Beskerming Ondersteunende Bestuursprogram normatief toegelig word, is dit nodig om te beklemtoon dat alle differensiële organisatoriese vlakke van die owerheidstruktuur in effek die lyn-uitvoerende burgerlike beskermingsvlakke is. Na elke denominasie, soos Staatspresident-, Minister-, Direkteur-, kan in effek ingevoeg word - "ten gunste van beskerming van die burgerlike".

5.2.3.5 KORPORATIEWE BURGERLIKE BESKERMING ONDERSTEUNENDE BESTUURS-PROGRAM AS KOMPONENT VAN FORMELE BURGERLIKE BESKERMING

Die Korporatiewe Burgerlike Beskerming Ondersteunende Bestuursprogram kan figureer op al drie vlakke van uitvoerende regering afhangende van die staatsbestel. Die vestiging van die program op sentrale- en streeksregeringsvlak (uitvoerend) behoort egter 'n vereiste te wees. Dit impliseer nie dat die Bestuursprogram uitvoering nie op plaaslike regeringsvlak sal figureer nie. Volgens die bestaande plaaslike regeringsbestel kan meeste plaaslike owerhede te klein as om 'n volwaardige Bestuursprogramontplooiing te regverdig. Die gedagte van 'n verstreekte Bestuursprogram behoort in sodanige gevalle oorweeg te word. Die Korporatiewe Burgerlike Beskerming Ondersteunende Bestuursprogram is primêr 'n fasiliterings- en staffunksie. 'n Kundige spesialisiteitsfunksie wat adviserend en ondersteunend inwerk op die totale owerheids-, privaat- en burgerlike sektor ten gunste van beskerming van die burgerlike. Dit is volgens aard en doelstelling 'n "expertise" komponent aangaande die driedelige programtoepassing in die voor-, tydens- en na gebeurlikheid fases, soos beleef deur alle kaders van die gemeenskap. Die omvattendheid van die Bestuursprogram, en die multi-dimensionele aard daarvan bevestig die belangrikheid van bestuursingesteldheid by die vestiging en uitvoering daarvan.

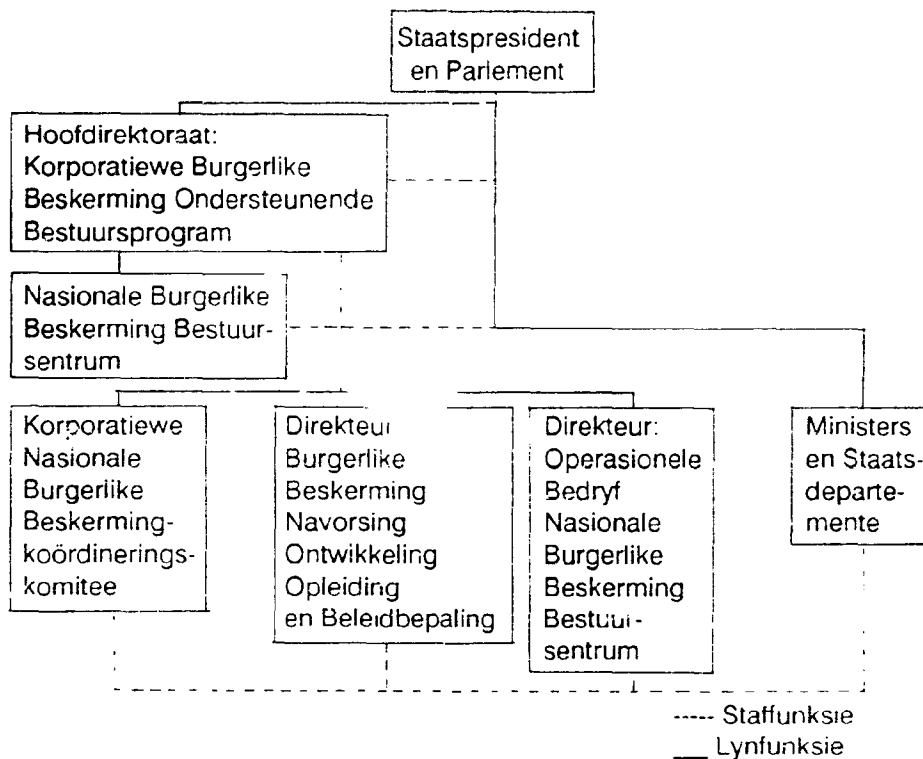
Die Korporatiewe Burgerlike Beskerming Ondersteunende Bestuursprogram behoort met omsigtigheid gevestig en bedryf te word. Daar behoort bepaald gelet te word op die leemtes en tekortkominge met die bestaande formele burgerlike beskerming bedeling. Die kontemporêre ontoereikende-, oneffektiewe- en onvermoende struktuur-funksionalisme van tradisionele "burgerlike beskerming", kragtens Suid-Afrikaanse wetgewing, kan die direkte gevolg wees van die onvermoë van sentrale- en provinsiale owerhede (polities-, uitvoerende-, administratiewe- en operasionele vlak) om gepaste prioriteitstoedeling, hulpbron- en aandagtoewysing aan die ontwikkeling daarvan te gee. Navorsing- en ontwikkelingsinisiatiewe deur veral sentrale regering skyn grotendeels afwesig te wees. Die afwenteling van ontwikkelingsverantwoordelikhede sedert die vroegste formele vergestaltungen van burgerlike beskerming blyk afgeskuif te wees op die skouers van plaaslike regering. Indien voornoemde negering van formele burgerlike beskerming ontwikkeling, veral deur sentrale- en provinsiale/streeksregering voortduur, kan die onbenydenswaardige toedrag van formele burgerlike beskermingsake net vererger. Die strukturerings soos voorgestel kan ten volle owerheidsgeformaliseerd onderneem word, maar kan ook gedeeltelik geprivatiseer word. Die opsie van 'n semi-owerheidsformalisering in die vorm van 'n staatskorporatiewe program of agentskap met proporsionele staatsubsidiëring kan ook oorweeg word. Die omvang en formaat van owerheidsbemoëing met die vestiging van 'n Korporatiewe Burgerlike Beskerming Ondersteunende Bestuursprogram, met inagneming van die markmodel benadering word nie spesifiek voorgeskryf nie. Die kontemporêre parallelle funksionering van die Vredessekretariaat, Gesamentlike Koördineringsmeganisme (GKM) en Burgerlike Koördineringskomitees is nie net koste-oneffektief nie, maar werk verwarrend in op die korporatiewe bestuur van die beskerming van burgerlikes. Daarbenewens behoort die parallelle en dupliserings wat bestaan in die vorm van reserviste, korpslede en dienspligtiges, opgeklaar te word ten gunste van pariteit, billikheid en eenvormigheid. Wanneer publieke deelname aan formele burgerlike beskermingsdienste geformaliseer moet word, behoort die publiek staat te kan maak op gelykwaardige behandeling, verpligtinge en voordele.

In die lig van bostaande behoort die plasing van die bestuursprogram nie onderhandelbaar te wees nie. Die Korporatiewe Burgerlike Beskerming Ondersteunende Bestuursprogram behoort noodwendig volgens hiërargiese status posisionering tweede in rangorde onder die hoof-uitvoerende vlak binne veral die sentrale- en streeksregering uitvoerende struktuur senior tot alle ander funksionele hoofde binne enige bepaalde direktoraat/departement, te ressorteer. Die Bestuursprogram behoort die volle spektrum van formele burgerlike beskerming korporatief saambindend en ondersteunend te bedien. Daarbenewens behoort die Bestuursprogram die binding en koördinering tussen formele en informele burgerlike beskerming fasiliterend te bestuur. Die volle vrywilliger komponent (openbare deelname) ondersteunend tot voltydse formele burgerlike beskermingstrukture, behoort ten opsigte van alle dissiplines en vrywilligers ook deur die bestuursprogram ge-administreer te word. Afwyking hiervan sal lei tot die skep van parallelle en fragmentering van die Bestuursprogram en onderskatting van die waarde daarvan. Die gevolglike verskynsel/toestand van entropie wat tans heersend is binne die Republiek van Suid-Afrika ten opsigte van tradisionele "Lurgerlike beskerming" geskep kragtens die Wet op Burgerlike Beskerming, 1977 (Wet 67 van 1977), kan intree en die Korporatiewe Bestuursprogram in dieselfde dilemma laat beland as wat tans die geval is.

Die Korporatiewe Bestuursprogram behoort horisontale en vertikale differensia'e vlakke te bevat wat bo en behalwe staffunksies ook lynfunksies kan meebring. Die staffunksies (fasilitering) behoort in hoofsaak eksterne tot die bestuursprogram gefokus te wees terwyl lynfunksies 'n suiwer interne fokus tot die program behoort te handhaaf.

(a) Sentrale Regeringsvlak

Figuur 5.11 beskryf die struktuur van die Korporatiewe Burgerlike Beskerming Ondersteunende Bestuursprogram op sentrale regeringsvlak.



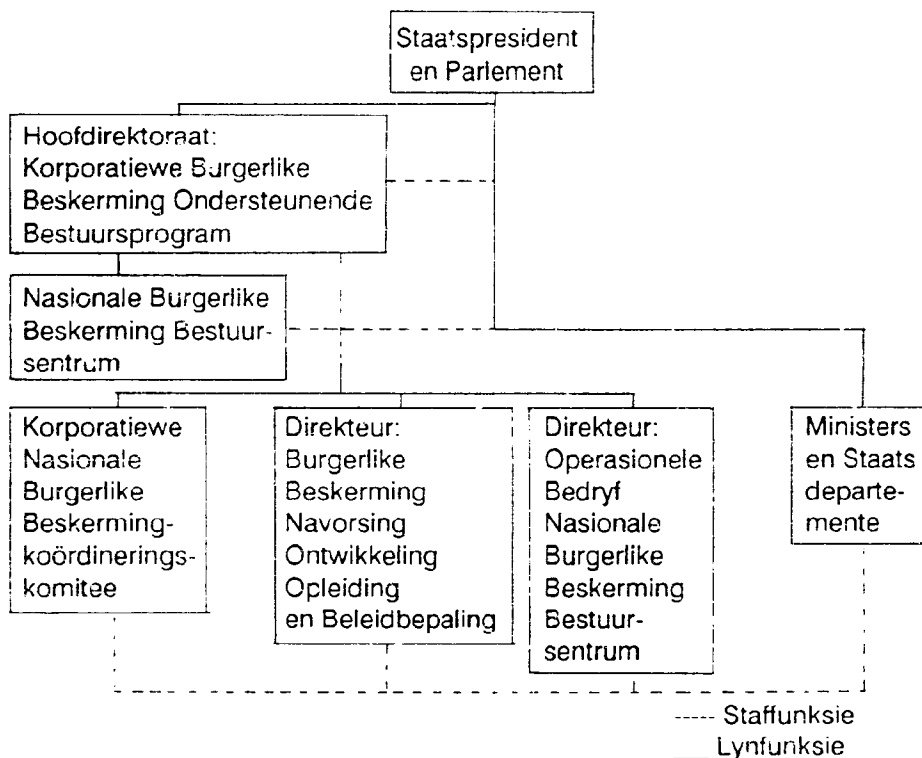
FIGUUR 5.11: ORGANISATORIESE STRUKTURERING VAN DIE KORPORATIEWE BURGERLIKE BESKERMING ONDERSTEUNENDE BESTUURSPROGRAM OP SENTRALE REGERINGSVLAK

In die lig van bostaande behoort die plasing van die bestuursprogram nie onderhandelbaar te wees nie. Die Korporatiewe Burgerlike Beskerming Ondersteunende Bestuursprogram behoort noodwendig volgens hiërargiese status posisionering tweede in rangorde onder die hoof-uitvoerende vlak binne veral die sentrale- en streeksregering uitvoerende struktuur senior tot alle ander funksionele hoofde binne enige bepaalde direktoraat/departement, te ressorteer. Die Bestuursprogram behoort die volle spektrum van formele burgerlike beskerming korporatief saambindend en ondersteunend te bedien. Daarbenewens behoort die Bestuursprogram die binding en koördinering tussen formele en informele burgerlike beskerming fasiliterend te bestuur. Die volle vrywilliger komponent (openbare deelname) ondersteunend tot voltydse formele burgerlike beskermingstrukture, behoort ten opsigte van alle dissiplines en vrywilligers ook deur die bestuursprogram ge-administreer te word. Afwyking hiervan sal lei tot die skep van parallelle en fragmentering van die Bestuursprogram en onderskatting van die waarde daarvan. Die gevolglike verskynsel/toestand van entropie wat tans heersend is binne die Republiek van Suid-Afrika ten opsigte van tradisionele "burgerlike beskerming" geskep kragtens die Wet op Burgerlike Beskerming, 1977 (Wet 67 van 1977), kan intree en die Korporatiewe Bestuursprogram in dieselfde dilemma laat beland as wat tans die geval is.

Die Korporatiewe Bestuursprogram behoort horisontale en vertikale differensiale vlakke te bevat wat bo en behalwe staffunksies ook lynfunksies kan meebring. Die staffunksies (fasilitering) behoort in hoofsaak ekstern tot die bestuursprogram gefokus te wees terwyl lynfunksies 'n suiwer interne fokus tot die program behoort te handhaaf.

(a) Sentrale Regeringsvlak

Figuur 5.11 beskryf die struktuur van die Korporatiewe Burgerlike Beskerming Ondersteunende Bestuursprogram op sentrale regeringsvlak.



FIGUUR 5.11: ORGANISATORIESE STRUKTURERING VAN DIE KORPORATIEWE BURGERLIKE BESKERMING ONDERSTEUNENDE BESTUURSPROGRAM OP SENTRALE REGERINGSVLAK

Figuur 5.11 sal volgens die komponente soos aangedeken in die figuur toegelig word:

(i) Die Staatspresident, Parlement, Kabinet en Sentrale Regering Staatsdepartemente

Die Staatspresident, Parlement, Ministers en Staatsdepartemente verteenwoordig die totale staatsadministrasie. Die komponent wat verantwoordelik is vir die Korporatiewe Burgerlike Beskerming Ondersteunende Bestuursprogram word beskryf. Die Hoofdirekoraat: Korporatiewe Burgerlike Beskerming Ondersteunende Bestuursprogram behoort, soos sentrale regeringsdepartemente, onder leiding van 'n kabinet minister verantwoording te doen aan die parlement. Dit impliseer dat die Korporatiewe Burgerlike Beskerming Ondersteunende Bestuursprogram 'n selfstandige hoofdirekoraat behoort te wees.

(ii) Die Hoofdirekoraat Korporatiewe Burgerlike Beskerming Ondersteunende Bestuursprogram

Die Hoofdirekoraat: Korporatiewe Burgerlike Beskerming Ondersteunende Bestuursprogram behoort in effek die Staatsveiligheidsraad, Vredessekretariaat en die Gesamentlike Koördineringsmeganisme in sy totaliteit te vervang. Die Nasionale Burgerlike Beskermingskoördineringskomitee, as koördineringsforum van die bestuursprogram, behoort die korporatiewe bestuur as 'n staffunksie, in die vorm van 'n burgerlike beskermingskoördineringskomitee te bedryf. Die Nasionale Burgerlike Beskermingskoördineringskomitee kan die Gesamentlike Koördineringsmeganisme, Vredessekretariaat en Staatsveiligheidsraad se funksies geïntegreerd oorneem, wat sal bydra tot die uitskakeling van fragmenterings en duplisering. Ministers en departementshoofde van staatsdepartemente behoort verteenwoordig te wees onder leiding van die Staatspresident. Daarbenewens behoort verteenwoordigers van informele burgerlike beskerming sodanig inbegrepe te wees of die Koördineringskomitee dat die ondervanging van openbare keuse en prioriteit optimaal aan voldoen kan word. Die Nasionale Burgerlike Beskermingskoördineringskomitee behoort te besin oor die gekoördineerde identifisering, boekstaving en aanwending van alle hulpbronne beskikbaar binnelands om die doelstellings van burgerlike beskerming ten opsigte van die totale aksie sinvol van stapel te stuur.

Inbegrepe by die Hoofdirektoraat behoort daar 'n Nasionale Burgerlike Beskerming bestuursentrum te wees in die vorm van 'n formele gesofistikeerde informasiebestuursentrum. Die Staatspresident en Ministers van die verskeie staatsdepartemente behoort op 'n deurlopende basis eerstehands by die bestuursentrum inligting te kan verkry oor enige gebeurlikhede landwyd wat 'n impak kan hê op die beskerming van burgerlikes. Dié Nasionale Burgerlike Beskerming Bestuursentrum behoort nie net tydens rampsituasies te funksioneer nie, maar op 'n deurlopende dag tot dag basis om volgens 'n proaktiewe informasiebestuursprogram inligting in te win en te verwerk ten einde die Staatspresident, Parlement en belanghebbendes op hoogte te hou van burgerlike beskermingsverwante aangeleenthede.

(iii) Die Direkteur: Burgerlike Beskerming Administrasie

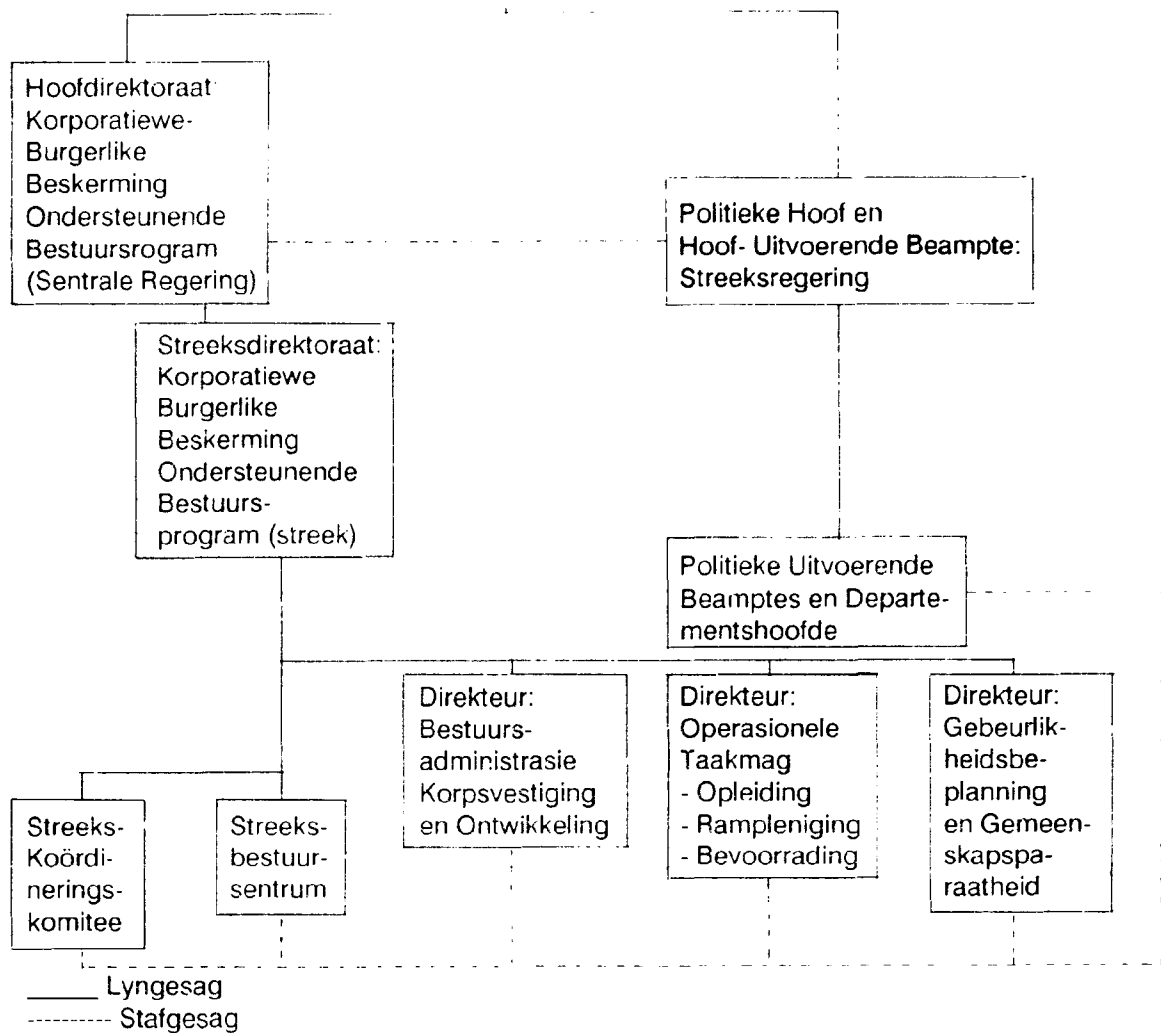
Direkteur: Burgerlike Beskerming (Administrasie/Navorsing/Ontwikkeling/Opleiding/Beleidsbepaling) en sy personeel behoort verantwoordelik te wees vir die administrering van die bestuursprogram. Die direktoraat behoort te verseker dat die bestuursprogramstandaarde, -werksprosedures, -doelstellingen en -toerustingvoorsiening in pas bly met veranderende omstandighede binnelands sowel as buitelands. Die Direktoraat behoort die deurlopende kanaal te wees van die operasionele vlak ten gunste van beleidsdirektiewe.

(iv) Die Direkteur: Burgerlike Beskerming Operasionele Bedryf

Die Direkteur: Operasionele Bedryf behoort verantwoordelik te wees vir die ontplooiing van bestuursaktiwiteite, pro- sowel as reaktief binne streeksregeringsverband. Dié Direktoraat behoort derhalwe 'n ontwikkelingsinisiërende funksie te verkry ten opsigte van die totstandkoming van bestuursprogramme binne elke streeksregering landwyd op die basis van ruimtelike differensiasie en gerig op desentralisering van die bestuursprogram.

(b) Streek Regeringsvlak

Figuur 5.12 is normatief 'n diagramatiese voorstelling van die Korporatiewe Burgerlike Beskerming Ondersteunende Bestuursprogram op streek regeringsvlak



FIGUUR 5.12: ORGANISATORIESE STRUKTURERING VAN DIE KORPORATIEWE BURGERLIKE BESKERMING ONDERSTEUNENDE EN BESTUURSPROGRAM OP STREEKSREGERINGSVLAK

Soos in die geval van sentrale regeringstrukturering, word geen omskrywing gedoen van die politieke hoof van die streeksregering asook die hoof- uitvoerende beampte met sy departementshoofde en uitvoerende beamptes nie. Die komponente van die Korporatiewe Burgerlike Beskerming Ondersteunende Bestuursprogram word vervolgens beskryf.

(i) Die Streeksdirekoraat: Korporatiewe Burgerlike Beskerming Ondersteunende Bestuursprogram

Die Hoofdirekoraat: Korporatiewe Burgerlike Beskerming Ondersteunende Bestuur op streeksregeringsvlak ressorteer onder die lyngesag van die Hoofdirekoraat op sentrale regeringsvlak soos vervat in figure 5.10 en 5.11 en het 'n fasiliteringstaffunksie ten opsigte van die streeksregering uitvoerende departemente. Soos in die geval van die sentrale regering strukturerings, behoort dié Hoofdirekoraat ook op 'n status hiërargiese vlak bokant die streek uitvoerende departemente te ressorteer.

(ii) Die Streekskoördineringskomitee en Streeksbestuursentrum

Elke streekregering behoort te beskik oor 'n Burgerlike Beskermingskoördineringskomitee en -bestuursentrum wat saamgestel behoort te word deur die hoof- uitvoerende beampies en departementshoofde van die streeksregering. Die res van die Koördineringskomitee en Noodbestuursentrum behoort soortgelyk aan die sentrale regering beskrywings ten opsigte van die streek gevestig en bedryf te word. Dié sekretariaat en bestuursentrum behoort geadministreer te word deur voltydse personeel van die Hoofdirekoraat. Soos vermeld onder die sentrale regeringsomskrywing, vervang hierdie sekretariaat, koördineringskomitees en bestuursentrum die funksionering van die Vredessekretariaat, Staatsveiligheidsraad en die Gesamentlike Koördineringsmeganisme. Die Streeksregering se koördineringskomitees en bestuursentrum behoort dieselfde funksies te hê as die sentrale regering se bestuursentrum, maar meer in operasionele verband ten gunste van die streeksregering se geografiese gebied. Die onderskeid tussen die bestuursentrums op sentrale- en streeksregeringsvlak is dat die streeksregering koördineringskomitees en bestuursentrum, streeksoperasionele ontplooiing sal bestuur en administreer terwyl die sentrale regering koördineringskomitees en bestuursentrum grootliks 'n samebinding- en koördineringsfunksie tussen die onderskeie streekregering bestuursentrums sal uitoefen.

(iii) Die Direkteur: Bestuursadministrasie Korpsvesting en Ontwikkeling

Die Direkoraat: Bestuursadministrasie Korpsvesting en Ontwikkeling se verantwoordelikheid kan wees korpsvesting en ontwikkeling. Die bepaling of 'n plaaslike regering bestuursprogram geregverdig is, kan deur hierdie Direkoraat gedoen word in oorleg en samewerking met die plaaslike regering, volgens plaaslike omstandighede. In teenstelling met die tradisionele benadering tot "burgerlike beskerming" in Suid-Afrika, behoort die vestiging van Bestuursprogramme wat korpsvesting binne plaaslike owerheidstreke insluit, nie kragtens lasgewing te geskied nie, maar volgens openbare keuse, behoeftedrewe en volgens die prioriteit van die plaaslike owerheid. Dit kan selfs beteken dat die Direkteur: Bestuursadministrasie op streeksregeringsvlak etlike plaaslike owerheidsgebiede saamvoeg vir die doeleindes van korpsvesting ten einde 'n vorm van streeksnoodbestuursadministrasie en korpsvesting in die hand te werk. Die Direkteur: Bestuursadministrasie behoort noodwendig met die (lyn) uitvoerende burgerlike beskermingsvertakings soos byvoorbeeld brandweer, ambulans, verkeer, sekuriteit asook nie-owerheid informele burgerlike beskerming vergestaltungs plaaslik in verbinding te tree om te bepaal wat die omvangsvereiste behoort te wees van korpsvesting ter ondersteuning aan hierdie burgerlike beskermingsvertakings en strukture. Aangesien formele burgerlike beskerming in effek 'n totaliteitsaksie van die totale owerheidstruktuur is, behoort dit noodwendig 'n vereiste wees dat die korpsvesting voorsiening moet maak vir alle vertakings van formele burgerlike beskerming, wet en orde, verdediging sowel as welvaartsbeveiliging. Korpslede behoort volgens gelyke diensregulasies en vergoeding geadministreer te word ongeag of korpslede aangewend word vir polisiëring of welvaartsfunksies. Die inisiëringsevaluering wat deur die Direkteur: Bestuursadministrasie ten opsigte van plaaslike owerheidsgebiede gedoen word, behoort by herhaling geherevalueer te word ten einde in pas te bly met die veranderende omstandighede.

(iv) Die Direkteur: Operasionele Taakmag

Die Direkteur: Operasionele Taakmag wat verantwoordelik is vir opleiding, ramplening en bevoorrading behoort op streeksregeringsvlak die fisiese verantwoordelikheid hê om 'n operasionele taakmag te ontplooi binne die streeksregeringsgebied. Die sporadiese voorkoms van rampgebeurlikhede maak dit onrealisties vir alle individuele plaaslike owerhede om uitgebreide taakmageenhede op die been te bring en in reserwe te hou in afwagting op 'n rampgebeurlikheid. Dié Direkteur sal die taak hê om 'n kernpersoneelkorps op streek regerings-

vlak op die been te bring, hulle intensief op te lei in die hantering van rampgebeurlikhede, rampleniging en die voorsiening van voorrade in rampgeteisterde gebiede. Die taakmag wat deur die Direkteur: Operasioneel op die been gebring kan word, behoort in effek 'n voltydse taakmag te wees wat die vermoë behoort te hê om binne plaaslike regeringsverband opleiding te doen van vrywillige korpslede. Opgeleide vrywilliger korpslede kan in diens gestel word onder beheer van die (lyn) uitvoerende burgerlike beskermingsvertakking binne die plaaslike owerheidstruktuur (brandweer, ambulans, verkeer en hospitale). Dié vrywilligers kan oproepbaar wees om by groter gebeurlikhede in 'n vergrote taakmag onder die beheer van die Direkteur: Operasionele Taakmag op te tree ter hantering van die gevolge van rampe. Die Direktoraat sal derhalwe tot 'n groot mate die formaat van die weermagkommando's in tradisionele verband kan aanneem en vervang. Die Direkteur: Operasionele Taakmag behoort nie gefragmenteerde welvaarts-, polisiëring of verdedigingstaakmagontplooiing te hanteer nie, maar behoort die totale spektrum wat omskryf is in hierdie tesis as formele burgerlike beskermingstake te hanteer en sodoende 'n volle spektrum vrywilligerskorps te mobiliseer ter ondersteuning van die (lyn) uitvoerende burgerlike beskerming strukture wat binne plaaslike owerheidsverband en van die gemeenskap gelewer word in formele en informele verband.

(v) Die Direkteur: Gebeurlikheidsbeplanning en Gemeenskapsparaatheid

Die Direkteur: Gebeurlikheidsbeplanning en Gemeenskapsparaatheid kan verantwoordelik wees vir paraatheidsprogram. Dié program behoort by uitstek tot op plaaslike regeringsvlak uitgebou te word. Die funksionele aard van dié program is beskryf in 5.2.1.2 en behoort met inagneming van die doelstellings en bestaande tekortkominge gevestig en bedryf te word. Algemene gemeenskapsparaatheid volgens 'n paraatheidsadviesprogram aan die breë gemeenskap behoort hierby inbegrepe te wees. Die doelstellings vervat in die bestaande wetgewing behoort toereikend te wees maar behoort voorsiening gemaak te word vir die uitskakeling van fragmenterings, duplisering en oorvleuelings tussen owerheidstrukture wat in parallel, paraatheid by die gemeenskap, nastreef soos beskryf in 5.2.1.2.

(c) Plaaslike Regeringsvlak

Die beskerming van die burgerlike is 'n plaaslike aangeleentheid en is dit onafwendbaar dat die Korporatiewe Burgerlike Beskerming Ondersteunende Bestuursprogram kulmineer binne elke gemeenskapsgroepering. Die grootte en vermoëndheid van kleiner plaaslike owerhede kan dit onrealisties maak om 'n bestuursprogram vir elke plaaslike owerheid te ontwikkel. Die verstrekking van die program of 'n program volgens samewerkingsbeginsel behoort ten opsigte van kleiner plaaslike owerhede gevestig en bedryf te word. Slegs die groter plaaslike owerhede behoort oor 'n volwaardige Korporatiewe Burgerlike Beskerming Ondersteunende Bestuursprogram te beskik. Die vestigingsvoorwaarde behoort te wees dat die bestuursprogramme behoeftegedrewe volgens openbare keuse en prioriteit gevestig en bedryf word. Die Plaaslike Owerheid Bestuursprogram kan dieselfde organisatoriese strukturerings handhaaf as die streek se Bestuursprogram. Waar plaaslike owerhede klein is of die behoefte aan 'n Bestuursprogram sowel as korpsvestiging ontoereikend is, behoort strukture nie plaaslik ontplooi te word nie maar, soos reeds voorgestel, kan die funksie versireek word of volgens samewerkingsbeginsel gevestig en bedryf word.

Ten opsigte van korpsvestiging kan dit, veral in die landelike gebiede en in kleiner plaaslike owerhede moontlik en nodig wees om, deur middel van vrywilligers, burgerlike beskermingsstrukture (lyn) te vestig byvoorbeeld bemande ambulans-, brandweer- en verkeersdienste. Dié vrywilligerkomponent van die Bestuursprogram kan derhalwe gebruik word om die ontstaan van beskermende dienste of formele burgerlike beskermingsinisiatiewe (lyn) moontlik te maak. Die Bestuursprogram vrywilliger komponente kan mettertyd groei tot voltydse beskermingsdienste soos wat in groter plaaslike owerhede die geval is. Dié benadering behoort gevolg te word waar voltydse beskermingsdienste nie koste-effektief gevestig kan word nie. Veral in die Suid-Afrika van die toekoms en binne ontwikkelende gemeenskappe, wat tans met die probleem van beskermingsdienste afwesigheid en 'n onvermoënde belastingbasis te kampe sit, is voornoemde benadering relevant.

Beskerming van burgerlikes is in die finale instansie 'n plaaslike aangeleentheid. Owerheidsbemoeling oftewel formele burgerlike beskerming behoort in effek net gevestig en bedryf te word waar die informele markmodel benadering tot burgerlike beskerming ontoereikend is om die burgerlike effektief te beskerm. Die beskermingsmarkmodel is onvolmaak en 'n Korporatiewe Burgerlike Beskerming Ondersteunende Bestuursprogram, sal bepaald 'n rol te speel hê. Die bepaling van wat die omvang en aard daarvan behoort te wees, sal afhang van hoe effektief Korporatiewe Burgerlike Beskerming Ondersteunende Bestuursprogramme se struktuurfunksionalisme beplan, ontplooi en bedryf word vanaf sentrale-, tot op plaaslike regeringsvlak.

5.3 HULPBRONVOORSIENING VIR DIE KORPORATIEWE BURGERLIKE BESKERMING ONDERSTEUNENDE BESTUURSPROGRAM

Aangesien burgerlike beskerming deur die totale en bestaande owerheidsektor onderneem word, word slegs die hulpbronvoorsiening van die Korporatiewe Burgerlike Beskerming Ondersteunende Bestuursprogram beskryf.

5.3.1 HULPBRONVOORSIENING MET DIE FOKUS OP MENSLIKE HULPBRONNE

Daar word twee personeel kontingent vir die bestuursprogram beskryf naamlik voltydse personeel en vrywillige korpslede.

5.3.1.1 DIE VOLTYDSE BESTUURSPROGRAM PERSONEEL

Die personeel kontingent vir die bestuursprogram behoort uit die sentrale- en streeksbelastingfonds ten opsigte van sentrale- en streeksregering gefinansier te word. Indien 'n Korporatiewe Bestuursprogram by 'n plaaslike owerheid gevestig word, behoort die bedryfskoste van die Korporatiewe Bestuursprogram uit die plaaslike owerheid se belastingfonds gefinansier te word. Ten opsigte van Korporatiewe Bestuursprogramontplooiing deur die Plaaslike Owerheid Bestuursprogram buite dié plaaslike owerheid se gebied van jurisdiksie, behoort die plaaslike owerheid 'n dienooreenkomstige subsidie van die streeksregering te ontvang vir bestuursprogramaktiwiteite buite sy gebied. Die omvang van die personeelkontingent kan gebaseer word op die organisatoriese strukturering en werksomvang van die Korporatiewe Bestuursprogram.

5.3.1.2 DIE VRYWILLIGER KORPS VIR FORMELE BURGERLIKE BESKERMING

Die heersende veelheid parallelle en dupliserings in die vorm van reserviste, dienspligtiges, kommando's en dies meer by brandweer-, verkeer-, ambulansdienste, polisie- en weermaginstellings is nimmereindigend. Die verskille in diensleweringsvoordele en verpligting is eweneens uiteenlopend en kan lede van die publiek seker wees van dispariteite tussen vrywillige of verpligte publieke deelname aan formele (lyn) uitvoerende burgerlike beskermingsdienste strukture (bestaande owerheidsbeskermingsdienste strukture). Alle verskynsels voornoem behoort te verval ten gunste van 'n eenvormige geïntegreerde volle vrywilliger stelsel wat publieke deelname induseer en administreer ter ondersteuning van (lyn) uitvoerende burgerlike beskermingstrukture (bestaande owerheidsbeskermingsdienste struktuur). Die streeksregering se Korporatiewe Bestuursprogram behoort hierdie stelsel te administreer.

Die Korporatiewe Burgerlike Beskerming Ondersteunende Bestuursprogram op aldie uitvoerende regeringsvlakke behoort sover prakties moontlik alle nie-owerheid informele burgerlike beskermingsinisiatiewe en strukture by die Bestuursprogram te betrek. Enige owerheidshulp aan sodanige organisasies behoort via die Bestuursprogram gekanaliseer te word. Waar spontane gemeenskapsinisiatiewe bestaan, moet dit deur die Korporatiewe Burgerlike Beskerming Ondersteunende Bestuursprogram ondersteun en uitgebou word eerder as om parallelle te vestig. Sodoende word nie-owerheid informele- en formele burgerlike beskerming versoen en sinergisme in die hand gewerk. Die totale owerheids- en nie-owerheidspersoneelkompliment ten gunste van beskerming van die burgerlike vorm gesamentlik die personeelkompliment vir Suid-Afrikaanse burgerlike beskerming.

5.3.2 RAMPFONDSADMINISTRASIE EN ALGEMENE HULPBRONTOEWYSING

Volgens kontemporêre rampvoorsiening, word rampfondse deur die Minister en Departement Nasionale Gesondheid geadministreer. Rampbestuur (burgerlike beskerming) word kragtens die Wet op Burgerlike Beskerming, 1977 (Wet 67 van 1977) deur die Minister en Departement Plaaslike Regering en Nasionale Behuising geadministreer word. Dié tipe van gefragmenteerde en gedupliseerde hantering van owerheidsburgerlike beskerming inisiatiewe is verwarrend. Rampfondsadministrasie behoort deur die Korporatiewe Bestuursprogram op plaaslike-, streeks- en sentrale regeringsvlak gedoen te word. Dieselfde beginsel geld ook vir algemene hulpbrontoewysing en administrasie ongeag of dit monetêre- of fisiese bronne is. Die hulpbronvoorsiening en prioriteit van kontemporêre "burgerlike beskerming" Wet op Burgerlike Beskerming, 1977 (Wet 67 van 1977), is 'n bron van ernstige kommer en behoort inkomstebronne vir die Korporatiewe Burgerlike Beskerming Ondersteunende Bestuursprogram bepaald 'n groter prioriteit te geniet as wat tans die geval is.

5.4 BEHEER EN VERANTWOORDING

Formele burgerlike beskerming in (lyn) uitvoerende sowel as (staf) ondersteunende verband is onderworpe aan openbare verslagdoening as beheermaatreël kragtens die beginsels van verteenwoordigende regering (Cloete 1986: 181). Robbins (1982: 376) verklaar dat -

"..... control can be defined as the process of monitoring activities to determine whether individual units and the organization itself are obtaining and utilizing their resources effectively and efficiently as to accomplish their objectives and, where this is not being achieved, implementing corrective action."

Ten opsigte van formele burgerlike beskerming impliseer beheer en verantwoording dat die doelstellings deur die politieke oppergesag ("authorities") gestel word en deur die uitvoerende regeringsgesag ("regimé") uitgevoer word. Die prestasie van laasgenoemde kan volgens bepaalde standaarde voortspruitend uit die doelstellings geëvalueer word om te bepaal of die doelstellings doeltreffend en effektief gerealiseer het.

Interne beheermaatreëls sal deur die "regimé" strukture geïnduseer en bedryf word terwyl eksterne beheermaatreëls gerig is op en kulmineer by die "authorities" as politieke oppergesag (Cloete 1986: 182). Kragtens die normatiewe doelstelling van organisasie effektiwiteit behoort interne beheer asook eksterne beheer en verantwoording, met voldoening aan die rigsgoere van openbare bestuur gedoen te word. Openbare bestuursbeginsels behoort nougeset ten opsigte van die Korporatiewe Burgerlike Beskerming Ondersteunende Bestuursprogram gehandhaaf te word.

5.5 DIE AANSPEEK VAN TYDGENOOTLIKE SUID-AFRIKAANSE PROBLEME VOLGENS DIE AANPASSINGS VOORGESTEL

Bepaalde vereistes is gestel waaraan formele burgerlike beskerming, wat die Korporatiewe Bestuursprogram insluit, behoort te voldoen. Daar is onder andere gestel dat responsiwiteit, openbare deelname, -verantwoording, -keuse en 'n sosiale billike bedeling owerheidsdienste ten grondslag behoort te lê. Daar bestaan knelpunte binne die Suid-Afrikaanse toneel soos werkloosheid, sosiale politieke konflik en gefragmenteerde en gedupliseerde strukture (Nattrass 1988: 226 en Van der Berg 1990: 8). Vervolgens sal beskryf word tot watter mate die strukturele aanpassings verantwoord in voornoemde vereistes. Probleemsituasies en die moontlike opklaring daarvan word ook vervolgens normatief beskryf en verklaar.

5.5.1 MERIETE VAN DIE NORMATIEWE VOORSTELLE TEN OPSIGTE VAN FORMELE BURGERLIKE BESKERMING

'n Korporatiewe Burgerlike Beskerming Ondersteunende Bestuursprogram soos voorgestel, maak voorsiening dat daar wegbeweeg kan word van hoogsgestruktureerde voltydse dienstestrukture met 'n lae aanwending. Brandweerdienste, verkeersdienste, ambulansdienste en nooddienste in die algemeen wat byvoorbeeld min piektye en merendeels lae besettingstye beleef, is nêre geredelik bekostigbaar binne gemeenskappe met 'n onvermoënde belastingbasis nie. Ontwikkellende gebiede wat sogenaamd bekend staan as "swart gebiede" in die tradisionele Suid-Afrika, se belastingbasis is ontoereikend om luukse westerse brandweer-, verkeers- en ambulansdienste te bekostig. Indien die Korporatiewe Bestuursprogram toelaat dat die vrywilligers die grootste gedeelte van die mannekragkomponent van (lyn) uitvoerende formele burgerlike beskerming, veral nooddienste, uitmaak, kan 'n groot gedeelte van die voltydse personeelkorps met 'n vergrote vrywilligerskorps vervang word. Slegs die kundigheidskern van die diens kan op 'n voltydse basis behou word. Die vrywilligerskorps kan dan in die mannekragvereiste voorsien teen 'n bekostigbare tarief. Dit laat toe dat die gemeenskap tot 'n groter mate versoen word met gemeenskapsdienslewering. In plaas van byvoorbeeld 5 voltydse poste teen 56 uur per week diens, kan 20 vrywilligers teen 18 uur per week en 'n verlaagde uurlikse besoldiging in diens geplaas word. Die koste van 5 voltydse dienspersoneellede beloop R5 040 per week (5 x 56 uur @ R18 per uur). Die koste van 20 vrywilligers beloop R3 000 per week (20 x 15 uur @ R10 per uur). Diensleweringbesparing kan R2 040 (40,5%) beloop, 15 ekstra werkseleenthede kan geskep word en 15 werkloses kan van 'n minimum bestaansloon (R150 per week) voorsien word. Al drie die probleme, naamlik werkskepping, minimum bestaansmiddelevoorsiening en diens-bekostigbaarheid, word derhalwe aangespreek in die voorgestelde aanpassings.

5.5.2 VERMINDERING VAN SOSIO-POLITIEKE KONFLIK EN GEPOLARISEERDE GEMEENSKAP

Openbare verantwoording vereis 'n demokratiese owerheidsbestel met legitimiteit vir alle gemeenskappe binne Suid-Afrika en wat demokratiese regte toeken aan al sy inwoners. Aan hierdie regstellingsvereiste kan die voorgestelde aanbevelings nie veel doen nie. Deur egter gemeenskapsdeelname optimaal en sinvol te fasiliteer deur die bestuursprogram en vrywilligers uitvoerig by formele dienslewering te betrek, kan die gemeenskap nader aan die owerheidsdiensleweringstrukture gebring word. Die verwydering wat tans bestaan tussen die totale gemeenskap en die owerheid, kan hierdeur verklein word. Wanneer dienste bekostigbaar volgens die openbare keuse en responsief ten opsigte van die behoeftes van die gemeenskap gelewer word, behoort daar ook 'n afname te wees in die wantroue jeens die owerheid. Owerheidsdienslewering behoort dan meer geredelik aanvaarbaar te wees vir die totale gemeenskap. Deur derhalwe responsief op te tree in dienslewering, deelname te fasiliteer, openbare keuse en prioriteit as grondslag vir die bestuursprogram te aanvaar, kan dit meer geredelik moontlik wees om suksesvol openbare verantwoording te kan doen aan die gemeenskap. In hierdie verband behoort die bestuursprogramaanbevelings sowel as die vrywilligerskorpsaanbevelings te strook met die verkleining van sosio-politieke konflik asook die tempering van polarisering binne die gemeenskap. 'n Brugbou-operasie in die vorm van vrywilligers tussen die gemeenskap en die owerheidsektor kan derhalwe bydra tot die opklaring van sosio-politieke konflik en polarisering binne die totale gemeenskap.

5.5.3 RASIONALISERING VAN FORMELE BURGERLIKE BESKERMING STRUKTURE

Deur die uitskakeling van die veelheid van duplisering ten opsigte van vrywilligers wat uit die gemeenskap getrek word om gemeenskapsdienste te ondersteun word reeds 'n rasionaliseringsbydrae gelewer. Die uitfasering van die veelheid gesamentlike koördineringsmeganismes ten gunste van een Korporatiewe Burgerlike Beskerming Ondersteunende Bestuursprogram as homogene koördineringsforum kan die rasionalisering van strukture gefasiliteer word en onnodige struktuurkoste teengewerk word. Die aanbevelings gedoen ten opsigte van die erkenning van die totale owerheidstrukture, volgens die generies omvattende siening van burgerlike beskerming, as die totale konsep formele burgerlike beskerming en die vestiging van 'n Korporatiewe Bestuursprogram, het die potensiaal om die rasionalisering en struktuurregstelling te fasiliteer wat noodsaaklik is vir 'n toekomstige Suid-Afrika. Sodanige rasionalisering wat ook gemeenskapsdeelname sinvol in die hand werk, behoort by te dra tot 'n owerheidsbestel wat vir die totale gemeenskap meer aanvaarbaar behoort te wees.

5.4.4 OPENBARE KEUSE EN GEMEENSKAPSPRIORITEITSDIENSTE

Die aanvaarding van openbare keuse en gemeenskapsprioriteite as motivering, vir die lewering van owerheidsdienste, behoort toereikend ondervang te word in die normatiewe aanbevelings volgens die Korporatiewe Burgerlike Beskerming Ondersteunende Bestuursprogram met vrywilligers. Korporatiewe Bestuursprogramme behoort slegs gevestig te word waar daar 'n behoefte bestaan. Solank formele burgerlike beskerming behoeftegedrewe dienste lewer, behoort die eis van openbare keuse en gemeenskapsprioriteit te realiseer. Die aanpassings volgens die Korporatiewe Bestuursprogram behoort ten volle aan hierdie vereiste te beantwoord.

5.5.5 SOSIAAL BILLIKE TOEDELING VAN DIENSTE TER BESKERMING VAN DIE BURGERLIKE

Die demokratisering van Suid-Afrika in totaliteit op die politieke vlak sal eers reggestel moet word alvorens sosiale billikheid deur die Korporatiewe Bestuursprogram met vrywilligers aangespreek kan word. Binne sodanige optimaal gedemokratiseerde gemeenskap kan die Korporatiewe Bestuursprogram met vrywilligers die geleentheid bied om wel sosiaal billike dienste aan die gemeenskap te lewer.

5.6 SAMEVATTING

Omvattend-generiese burgerlike beskerming as ware kennis van die verskynsel burgerlike beskerming verteenwoordig alle menslike behoeftebevredigende aktiwiteite kragtens weerstand informele-, nie-owerheid informele- en formele burgerlike beskerming. Formele burgerlike beskerming behels die totale spektrum van owerheidsaktiwiteite wat daarop afgestuur is om die burgerlike te beskerm soos vervat in die beskrywing van die aard van burgerlike beskerming. Die tradisionele mutant van burgerlike beskerming wat kragtens die Wet op Burgerlike Beskerming, 1977 (Wet 67 van 1977) in die owerheidsektor bedryf is, behoort in effek vervang te word met 'n Korporatiewe Burgerlike Beskerming Ondersteunende Bestuursprogram as kundige fasiliteringstaaf funksie in hoofsaak met ook bepaalde lynverantwoordelikhede tot die owerheidsstrukture en nie-owerheid informele burgerlike beskermingstrukture. Tersame met 'n volle vrywilligerskorps as aanvullende menslike hulpbron tot die beskikking van die formele owerheids- en nie-owerheid informele burgerlike beskermingstrategie behoort die Korporatiewe Bestuursprogram daarin te kan slaag om die burgerlike optimaal te beskerm. Voornoemde komponente kan volgens die normatiewe stellings gevestig en bedryf word ten einde gedurende enige gebeurlikheid die beskerming van burgerlikes optimaal te fasiliteer. Die verval van nie-legitieme en gedupliseerde strukture soos die Staatsveiligheidsraad en Gesamentlike Koördineringsmeganisme asook die Vredesverdrag/-sekretariaat is 'n voorvereiste vir suksesvolle beskerming van die burgerlike volgens 'n bestuursprogram in Suid-Afrika.

Die status wat geheg is aan tradisionele burgerlike beskerming ingevolge die Wet op Burgerlike Beskerming, 1977 (Wet 67 van 1977) het 'n onaanvaarbare lae status-toekenning binne die owerheidshiërargie en is gevolglik nie aanvaarbaar nie. Daarbenewens het die bestaande burgerlike beskerming ontwikkeling, oftewel mutant van burgerlike beskerming sodanige dupliseringsfragmenterings en parallelle in die hand gewerk dat dit eerder weerstand binne owerheidsstrukture veroorsaak het as wat dit werklik samewerking en koördinerings in die hand gewerk het. Dit is derhalwe van kardinale belang dat die generies omvattende siening van burgerlike beskerming erken behoort te word. Die tradisionele burgerlike beskermingsmutant behoort herbenaam te word na dié van Korporatiewe Burgerlike Beskerming Ondersteunende Bestuursprogram soos uiteengesit en omskryf aangesien dit die toepassingsveld van die politieke wil en -doelstelling duideliker tipeer. Die belangrikheid van voornoemde Korporatiewe Bestuursprogram vir Suid-Afrika en die strukture daarkragtens, behoort nie onderskat te word nie. Deur die statusposisie binne die owerheidshiërargie van die Korporatiewe Bestuursprogram, laer as die van uitvoerende departementshoofde op aldre regeringsvlakke te plaas, is 'n fatale fout. Geen departementshoof gaan ag slaan op 'n kundige fasiliteerder aan die hoof van die Korporatiewe Bestuursprogram wat 'n laer hiërargiese vlak as hy handhaaf nie. Die Korporatiewe Bestuursprogram kan 'n multi-dimensionele program wees wat al die vertakkinge en aktiwiteite van die totale owerheidsektor adviseer/koördineer. Derhalwe kan 'n laer hiërargiese vlakplasing as tweede tot die hoof- uitvoerende vlak, net aanleiding gee tot die verskynsel van entropie, wat tans deur die strukture kragtens die Wet op Burgerlike Beskerming, 1977 (Wet 67 van 1977) ondervind word.

Die Korporatiewe Burgerlike Beskerming Ondersteunende Bestuursprogram behoort die persepsilogiese dwalings volgens die gebruik van die term "burgerlike beskerming" uit te skakel. 'n Drastiese naamsverandering is onnodig en behoort die term net semanties verryk te word met die toevoeging van die beskrywende byvoeglike naamwoorde "korporatiewe", "ondersteunende" en "bestuur". Die rol en posisionering van die Korporatiewe Bestuursprogram figureer volgens drie subkomponente te wete die korporatiewe bestuurs-, gemeenskap- en vrywilligerskorpskomponent. Die Korporatiewe Bestuurskomponent het as fokus integrering en koördinerende van alle beskermende inisiatiewe binne en buite die owerheidsektor. Dié komponent behoort die funksies van die Staatsveiligheidsraad, GKM en Vredessekretariaat geïnkorporeerd te bedryf. Die Gemeenskapsparaatheidskomponent van die Korporatiewe Bestuursprogram behoort dit ten doel te stel om, eensgesind, geïntegreerd en gekoördineerd, burgerlike paraatheid tot onder andere op skool-, fabrieks-, sake-ondernemings-, individuele- en gesinsvlak te desentraliseer sonder die gefragmenteerde, -dupliseerde en oorvleuelende aard van die bestaande bestel. Die vrywilligerkomponent van die Korporatiewe Bestuursprogram behoort ontplooi te word ten einde eensgesindheid, geïntegreerd en gekoördineerd publieke deelname ter ondersteuning van die formele (owerheids-) burgerlike beskermingstrukture - volgens die generies omvattende siening, te mobiliseer. Dié mobilisering behoort die bestaande dienspog-, kommando- en reserviste stelsel te inkorporeer.

Die doelstellings van formele burgerlike beskerming met die Korporatiewe Bestuursprogram inbegrepe behoort herbevestig te word om voorsiening te maak vir die uitskakeling van foute en leemtes van die verlede. Met die bevestiging en aanpassing van doelstellings, moet die kontemporêre probleme van Suid-Afrika in ag geneem word met die strewe daarna om optimaal voorsiening te maak vir die opklaring daarvan. Hierin het die normatiewe toekoms perspektiewe soos gestel bevredigend geslaag.

Die struktuurfunksionalisme van toekomstige burgerlike beskerming behoort by te dra tot verhoogde organisasie effektiwiteit van formele burgerlike beskerming met die Korporatiewe Bestuursprogram inbegrepe. Die funksionele aspekte asook bestuurskundige aspekte lê 'n bestuursgrondslag vir Korporatiewe Burgerlike Beskerming Ondersteunende Bestuursprogram.

Illustratiewe struktuurfunksionalisme aan die hand van organisatoriese struktuurskemas bied opsies vir die vestiging van formele burgerlike beskerming met die Korporatiewe Bestuursprogram inbegrepe. Hulpbrontoewysings en beheermaatreëls met die kiem op 'n groter mate van bron- en aandagtoewysing, as in die verlede, behoort die bestaande probleme en leemtes effektief aan te spreek.

Die waarde wat die beskrywings, verklarings en aanbevelings van burgerlike beskerming, veral die formele vergestaltung en die vestiging van 'n Korporatiewe Burgerlike Beskerming Ondersteunende Bestuursprogram, vir Suid-Afrika inhou bied moontlikhede vir owerheidsdiens rasionalisering-, uitskakeling van gemeenskapskonflik-, werkskepping-, responsiewe dienslewering en sosiaal billike burgerlike beskermingsdienslewering aan die geheel gemeenskap.

HOOFSTUK 6 : DIE BEDRYF VAN BURGERLIKE BESKERMING: 'N WAARDESKATTING

Beskerming van die burgerlike oftewel burgerlike beskerming is so oud soos die mensdom self. Die familie groepering bestaan primêr om die beskerming van die burgerlike na te streef. Burgerlike beskerming kan deur die eeue teruggevoer word tot Noag en die ark as beskerming van die burgerlike.

Burgerlike beskerming word as 'n regeringsfunksie wêreldwyd bedryf sedert die begin van die twintigste eeu. Dit wil voorkom of owerheid burgerlike beskerming sy ontstaan te danke het aan oorlogstoestande. Die "soldaat" en "burgerlike" teenstelling het bepaald 'n rol gespeel in die totstandkoming van die internasionale "civilian defence", "civil defence" en "civil protection". Die blootstelling van tuisfront burgerlikes aan oorlogsbedreigings as sogenaamde sagte teikens van vyandelike aanvalle, het die behoefte aan beskermingsmaatreëls by regerings en die gemeenskap op die voorgrond geplaas. Dit is dan ook tydens oorlogstoestande dat die burgerlike beskermingspogings van regerings die hoogste profiel gehandhaaf het. Na vredesluitings het die belangstelling in burgerlike beskerming gekwyn en word burgerlike beskermingsorganisasies selfs ontbind.

Met die verloop van tyd het regerings besef dat rampe en noodtoestande soortgelyke bedreigings inhou vir gemeenskappe. Die regering se oorlogsmodel van burgerlike beskerming is gevolglik uitgebrei om ook die beskerming van burgerlikes tydens rampe te hanteer. Dié tendens word tekenend geïllustreer deur die Verenigde Nasies se verklaring dat daar in die huidige dekade verskerpte aandag aan rampe, die voorkoming en hantering daarvan, geskenk behoort te word. Die teboekstelling van die "United Nations Disaster Organisation" (UNDRO) se handleidings vir die bestuur van rampvoorkoming en rampeniging is simptome van die ramp-/noodtoestand evolusionêre ontwikkeling van regerings se oorlogsmodel van burgerlike beskerming.

Die aanvaarding dat die verskynsel burgerlike beskerming net 'n regeringsprerogatief en funksie is, is 'n mite. Deur die eeue is gemeenskap groeperings gevorm vanaf die leenheer-, feudalisme-, merkantilisme-, stadstate tot die moderne verteenwoordigende regeringstelsels om die burgerlike te beskerm. Die eerste groepering word persepsioologies, veral in Suid-Afrika, as die enigste vorm burgerlike beskerming aanvaar en erken naamlik regeringsbedryfde burgerlike beskerming kragtens wetgewing. Die bestudering van burgerlike beskerming volgens die siening van oorsese skrywers, asook die voorkoms daarvan in die Verenigde State van Amerika; Brittanje; die voormalige Unie van Sosialistiese Sowjet Russiese Republieke; China; Swede; Switserland; Jugoslawia; en die Republiek van Suid-Afrika bevestig die oorheersende klem op regeringsgeskepte en bedryfde burgerlike beskerming.

Alhoewel voornoemde fokus op regeringsbedryfde burgerlike beskerming die toneel oorheers, is daar deur die eeue talle voorbeelde van gemeenskapsgrupperings wat burgerlike beskerming bedryf in opstand en weerstand teen veral totalitêre regerings. Die doel van sodanige burgerlike beskerming is juis om die totalitêre regering se oorheersing omver te werp en die onderdrukte bevolking te bevry. Dié verskynsel kom vry algemeen wêreldwyd, en bepaald in Suid-Afrika voor.

In Suid-Afrika het die weerstands-/bevrydingsbewegings sowel as die regering se burgerlike beskermingspogings parallel en in botsing/opposisie tot mekaar ontstaan en ontwikkel. Die regering se burgerlike beskerming is normaalweg daarop ingestel om die orde (status quo) te handhaaf of dit so gou moontlik na versteuring, te herstel na die normale ongeag of die versteuring mens- of natuur gefundeerd is. Die uitdruklike of koevert bedoeling kan wees om die politieke oppermag te behou. Die weerstands-/bevrydingsbeweging is daarop ingestel om die orde (status quo), veral ten opsigte van die regerende bestel te destabiliseer en omver te werp ter bevryding van sy volgelinge.

Bo en behalwe die regerende en weerstands-/bevrydingsbewegings se vergestaltungs van burgerlike beskerming het organisasies soos die internasionale Rooikruis, wat ook in Suid-Afrika aktief is, toegetree tot die beskermingsarena van die burgerlike. Die Rooikruis word aangevul deur talle welsyns- en hulporganisasies wat hulle daarvoor beywer om die burgerlike in tyd van nood te beskerm. Trouens, in die moderne tegnologiese en hoogs verstedelike samelewing is die bedreigingsvlak van die burgerlike intens en is beskerming van die burgerlike 'n kontemporêre noodsaak. Welsyns-, hulp-, besigheids- en sosiale organisasies tree vry algemeen toe tot die beskermingsarena. Die motiverings kan uiteenlopend wees. Vanaf medemenslike empatie en -samehorigheid tot winsbejag lê die burgerlike beskermingsaksie ten grondslag.

Belangegroep en veral regerings sit met die perseptologiese dilemma dat dit wat hulle as burgerlike beskerming bedryf, mutante is van die ware betekenis van burgerlike beskerming. Die summier toe-eiening van die benaming "burgerlike beskerming" of, die weglating van die benaming "burgerlike beskerming" kom neer op een van die volgende vergestaltungs, as mutant, van generies-omvattende burgerlike beskerming:

- (a) Die Suid-Afrikaanse formele (owerheids-) vergestaltung van burgerlike beskerming verteenwoordig slegs 'n verskerfde (gedeeltelike) komponent van generies-omvattende burgerlike beskerming as die sogenaamde nie-politieke en nie-gewapende lewens- en eiendomsbeskermingspoging kragtens parlementêre wetgewing.
- (b) Die African National Congress (ANC) se weerstand informele vergestaltung van burgerlike beskerming wat algemeen bekend staan as 'n bevrydingsbeweging is 'n verskerfde (gedeeltelike) komponent van generies-omvattende burgerlike beskerming.
- (c) Die Suid-Afrikaanse Rooikruis as nie-owerheid informele vergestaltung van burgerlike beskerming wat algemeen bekend staan as 'n welsynsorganisasie figureer as 'n verskerfde (gedeeltelike) komponent van generies-omvattende burgerlike beskerming.

Voorreemde mutante van generies-omvattende burgerlike beskerming voltooi die spektrum van veralgemeenbare vergestaltungs van burgerlike beskerming naamlik -

- (a) die formele vergestaltung van burgerlike beskerming met 'n politieke wil (regeringswetgewing) as grondslag;
- (b) die weerstand informele vergestaltung van burgerlike beskerming met weerstand (in-opstand-) teen regeringsoorheersing van bepaalde gemeenskapsgroeperings, as grondslag; en
- (c) die nie-owerheid informele vergestaltung van burgerlike beskerming met medemenslike empatie/-samehorigheid en/of winsbejag as grondslag.

Voornoemde drie vergestaltings is nie net beperk tot die Suid-Afrikaanse regering, Rooikruis en die ANC nie, maar is verteenwoordigend ook van regerings, weerstandsbewegings en gemeenskapsorganisasies (welsynsake en sosiale sektor) wêreldwyd

Voornoemde vergestaltings van burgerlike beskerming kan die toedeling van beskermingswaardes of die strewe daarna hanteer aan die hand van een of meer van die volgende modelle (benaderings):

- (a) Beskermingswaardes kan volgens die tradisionele model toegedeel word. Volgens dié model word die beskermingsmetodes en meganismes van geslag tot geslag oorgedra en ontwikkel, byvoorbeeld evolusionêre krygsmetodes het ontwikkel vanaf die swaardgeveg tot hedendaagse terreuraanvalle. Beskermingswaardes word derhalwe volgens tradisie toegedeel.
- (b) Beskermingswaardes kan ook outoritêr toegedeel word volgens 'n bevelsmodel waar veral diktatoriale regerings gesentraliseer en sonder openbare deelname (demokraties) besluit oor die toedeling van beskermingswaardes. Beskermingswaardes word derhalwe kragtens eensydige gesagsbesit en bevelvoering toegedeel.
- (c) Beskermingswaardes kan ook aan die hand van die vrye markmodel toegedeel word (kapitalistiese vrye markstelsel). Volgens hierdie model sal die vraag na beskerming, binne die vrye beskermingsmark, 'n spontane aanbod tot beskerming genereer. Beskermingswaarde toedeling word derhalwe volgens vraag en aanbod deur spontane markwisselwerking natuurlik toegedeel.

Die markmodel impliseer 'n volmaakte mark waar markbalansering van vraag en aanbod 'n voldwonge realiteit is. Dié realiteit is nie in die praktyk haalbaar nie. Owerheidsbemoeling is nodig om markbalansering optimaal in die hand te werk. Die bevelsmodel is volgens 'n demokratiese grondslag onaanvaarbaar en nie in 'n moderne westerse demokrasie verantwoordbaar nie. Die tradisionele model voldoen nie aan die moderne samelewing se eise nie aangesien die model te argais is vir toepassing. Wêreldwyd is dit nodig dat die drie modelle eklekties toegepas behoort te word met die klem op die mark model vir die toewysing van beskermingswaardes.

Burgerlike beskerming wêreldwyd kan volgens bepaalde perspektiewe verklaar word. Die volgende vyf perspektiewe word voorgehou:

- (a) Die vroegste ontwikkelings en spontane vergestaltings van burgerlike beskerming dui op 'n tradisionele perspektief. Volgens dié perspektief sal die mens as individu maar veral binne bepaalde groeperings, tydens oorheersing en bedreiging of die waarskynlikheid en persepsiologiese waarneming daarvan, aangeleerde en oorgeërfde beskermingsmaatreëls in plek stel, as afweer- of neutraliseringspoging teen die waargenome bedreiging.
- (b) Die blootstelling van die burgerlike gemeenskap teen oorlogsaanslae deur vyandige krygs- (soldate) aanvalle het veral in die twintigste eeu aanleiding gegee tot die oorlogsperspektief van burgerlike beskerming. Verla regeringsinisiatiewe (formele burgerlike beskerming) handhaaf hierdie perspektief ten grondslag.

181.

- (c) Die kontemporêre blootstellings van die mens aan natuur- en mensgemaakte rampe verteenwoordig die jongste perspektief van burgerlike beskerming naamlik die ramp- en noodbestuursperspektief. Die uitgebreide lewensverlies en skade aan eiendomme tydens ramp- en noodtoestande lê die ramp- en noodbestuursperspektief ten grondslag.
- (d) Die mens se strewe na kennis en begrip behoort aanleiding te gee tot die generies-
semantiese perspektief van burgerlike beskerming as verskynsel. Wetenskaplike kennis
(logika) lê dié perspektief ten grondslag. Die semanties-generiese perspektief is 'n
kontemporêre noodsaak ter opklaring van dwaalleringe en mutasies in die toepassing,
vestiging en bedryf van burgerlike beskerming.
- (e) Die skade/verlies aan lewe en eiendom in 'n moderne wêreld, tydens rampe, vind
oorwegend inslag by ontwikkelende gemeenskappe. Die Verenigde Nasies identifiseer
die aanleidende faktore tot rampe in 'n moderne wêreld as armoede, oorbevolking,
snelle verstedeliking, ontwigting van kulturele gebruike, omgewingsagteruitgang,
ontoereikende gemeenskapsbewustheid en oorlog/onrus. Die voornoemde skade/verlies en
oorsaaklike rampfaktore gee aanleiding tot die ontstaan van die menslike behoefte
gedrewe perspektief van burgerlike beskerming. Dié perspektief is maatskaplik
opheffend en ontwikkelingsgerig en is 'n bykans neologistiese toekomspektief vir
burgerlike beskerming.

Die semantiese betekenis van "burgerlike beskerming" impliseer dat enige aksie wat daarop
ingestel is om die mens se lewensbelange, lewens- en eiendomsbehoud, te beveilig, terug te
win en/of uit te bou, ressorteer in effek onder die begrip burgerlike beskerming. Aktiwiteite
vanaf die individu, gesin, sake- en handelsektore, privaatsektor tot en met die
owerheidsektor ressorteer binne die toepassingsveld van burgerlike beskerming. Die gene-
riese omvattendheid van die begrip "burgerlike beskerming" word gedefinieer as:

BURGERLIKE BESKERMING IS 'N VERSAMELING VAN INISIATIEWE, STRATEGIEë, METODES EN HULPMIDDELE WAT DEUR ENIGE INDIVIDU EN/OF IDENTIFISEERBARE GEMEENSKAP ONTWIKKEL EN BEDRYF KAN WORD, OP 'N INDIVIDUELE OF KOLLEKTIEWE SAMELEWINGSGRONDSLAG, VIR EIE BESKERMING. BURGERLIKE BESKERMING STUUR AF OP DIE BEHOUD, TERUGWINNING EN/OF UITBOUING VAN DIE REG TOT DAARDIE MENSlike BEHOEFTE (FISIOLOGIES, VEILIGHEID, LIEFDE, AGTING EN SELFVERWESENLIKING) EN DIE GEPAARDGAANDE BEVREDIGING DAARVAN WAT NODIG EN FASILITEREND IS TEN GUNSTE VAN LEWENS-, EIENDOMS- EN WELVAARTSBEHOUD ASOOK DIE VOORTGESETTE GROEI DAARVAN.

Voornoemde beskrywings en verklarings lê 'n teoretiese grondslag vir die verskynsel en begrip "burgerlike beskerming".

Burgerlike beskerming vergestaltings, as meganismes vir die toewysing van beskermingswaardes, kom vry algemeen in Suid-Afrika voor. Die buite-parlementêre gemeenskapsgroeperings in die vorm van onder andere die ANC PAC en IVP is voorbeelde van weerstand informele burgerlike beskerming vergestaltings en figureer links van die regering-van-die-dag se politieke siening. Die AWB en AVU toon tekens van weerstand informele burgerlike beskerming in die entrepreneur stadium en figureer regs van die regering-van-die-dag se politieke siening.

Die nie-owerheid informele vergestaltings van burgerlike beskerming bestaan binne Suid-Afrika. Sake-ondernemings, sosiale klubs, welsynsorganisasies en hulporganisasies is talryk binne Suid-Afrika en leeds 'n verskeidenheid burgerlike beskermingsinisiatiewe. Formele vergestaltings van burgerlike beskerming bestaan in Suid-Afrika ingevolge politieke wil (wetgewing). Dié vergestaltiging figureer as owerheids-en semi-owerheidsorganisasie op die drie uitvoerende vlakke van regering in ondersteunende (staf) en/of (lyn) uitvoerende verband. Volgens die omvattende generiese aard van burgerlike beskerming is die owerheidssektor in sy totaliteit 'n burgerlike beskermingsmeganisme vir die toewysing van beskermingswaardes aan burgerlikes. Die burgerlike beskermingsmutant-program wat in Suid-Afrika bedryf word kragtens die Wet op Burgerlike Beskerming, 1977 (Wet 67 van 1977) is in effek 'n verskerfde mutant van burgerlike beskerming. Dié mutant program is in effek 'n ondersteunende (staffunksie) bestuursprogram ter bevordering van burgerlike beskerming en nie 'n alter ego burgerlike beskermingsprogram nie.

Die feit dat 'n organisasie sy doelstellings bereik, impliseer nie noodwendig effektiwiteit nie. Burgerlike beskerming behoort funksioneel by te dra tot omgewingsgroei ten einde nie self volgens die entropie beginsel uit die omgewing geweer te word nie. Oorlewing van oneffektiewe burgerlike beskerming binne 'n bedryfsumgewing is moontlik indien omgewingsinvloede kunsmatig gemanipuleer word. Weens die kompleksiteit van effektiwiteitsevaluering, word die volgende vyf benaderings, in eklektiese verband, gebruik om die effektiwiteit van burgerlike beskerming as organisasie, geldig en betroubaar te evalueer:

- (a) Die doelrealiseringsbenadering.
- (b) Die sisteembenadering.
- (c) Die strategiese belangegroepbenadering.
- (d) Die kompeterende waardebenadering.
- (e) Die openbare bestuursrigsnoere benadering.

Ten einde die effektiwiteitskriteria kragtens voornoemde eklektiese benadering in verband te bring met die prestasie van burgerlike beskerming in Suid-Afrika word daar, ten opsigte van veral formele burgerlike beskerming in Suid-Afrika, 'n probleemstelling onderneem. Ten opsigte van 'n kontemporêre introspeksie van formele burgerlike beskerming in Suid-Afrika is daar bevind dat die organisasie oneffektief is en nie voortgesit behoort te word nie. Regstellende maatreëls, om groter effektiwiteit te verkry, is nodig en word die volgende maatreëls voorgestel:

- (a) menslike behoeftegedrewe burgerlike beskermingsinisiatiewe met sinvolle en optimale gemeenskapsdeelname;

- (b) 'n burgerlike beskermingsprogram wat openlik sigbaar is, volgens openbare keuse en prioriteit bedryf word en wat persepsiologies duidelik- en polities aanvaarbaar is binne die gemeenskap;
- (c) 'n geïntegreerde en gekoördineerde burgerlike beskermingsprogram sonder fragmenterings, duplisering en oorvleueling wat op 'n sosiaal gelyke en billike wyse bedryf word ten gunste van die beskerming van alle burgers binne die geheel Suid-Afrikaanse gemeenskap; en
- (d) 'n bedryfsomgewing-responsiewe burgerlike beskermingsprogram, in harmonie en noue voeling met die bedryfsomgewing en gerig op die sosiaal-maatskaplike-ontwikkeling van die totale Suid-Afrikaanse gemeenskap.

Die weerstand informele burgerlike beskermingsprogramme van buite-parlementêre groepe toon 'n bevredigende graad van effektiwiteit. Weerstandsbewegings in Suid-Afrika van onder andere die ANC en PAC slaag tans daarin om hulle volgelinge se behoeftes ten opsigte van veral demokratiese en politieke regte te bevredig. In 'n meer demokratiese Suid-Afrika behoort die totale spektrum menslike behoeftes optimaal, relatief tot die situasie onder 'n apartheidsregering, bevredigbaar te wees ten opsigte van veral die kontemporêre buite-parlementêre groepe. Die weerstandsbewegings regs tot die regering-van-die-dag verkeer in 'n vroeë ontstaanstadium en blyk effektiwiteitsmeting van onder andere die AWB en AVU prematuur te wees.

Die nie-owerheid informele burgerlike beskerming instellings fungeer binne 'n vrye markstelsel. Organisasies soos handels-, welsyns-, rampleningorganisasies en sosiale klubs oorleef binne hul onderskeie bedryfsomgewing volgens gemeenskapsteun. Dit op sigself dui op 'n genoegsame graad van effektiwiteit ten opsigte van oorlewing.

Generies omvattende burgerlike beskerming as verskynsel is 'n wêreldwye verskynsel en die voortbestaan daarvan in Suid-Afrika behoort as 'n voldwongendheid aanvaar te word. Die weerstandsbewegings, links of regs van die Suid-Afrikaanse regering-van-die-dag is weerstand informele burgerlike beskerming vergestaltings, 'n realiteitsverskynsel, wat nie noodwendig aanvaar word deur die regering-van-die-dag nie maar tog in ag geneem moet word. Solank bepaalde belangegroepe van mening is dat die regering se beleid vir hulle volgelinge 'n bedreiging inhou, sal daar teen die regering-van-die-dag in opstand gekom word deur weerstand informele burgerlike beskermingsorganisasies te vestig en te bedryf.

Nie-owerheid informele burgerlike beskerming in die vorm van enige nie-owerheidsorganisasie wat na die beskermingsbelange van burgerlikes omsien, is vergestaltings van burgerlike beskerming en behoort eweneens as 'n voldwongendheid aanvaar te word. Die motivering vir die bestaan van sake-ondernemings, welsyn- en hulporganisasies, sosiale- en kulturele klubs kan wissel van winsbejag, mede menslike empatie tot gemeenskap samehorigheid.

Formele burgerlike beskerming omsluit alle owerheidsinisiatiewe aangesien owerheidsdienste ingestel behoort te wees op die erkenning en bevrediging van die totale gemeenskap se menslike behoeftes. Formele burgerlike beskerming behoort derhalwe eweneens as sulks erken en aanvaar te word.

Volgens die teorie wat struktuur funksionalisme, binne die owerheidsektor, teen grondslag lê, behoort die politieke doelstelling "burgerlike beskerming" kragtens die Wet op Burgerlike Beskerming, 1977 (Wet 67 van 1977), geïdentifiseer te word as 'n Korporatiewe Burgerlike Beskerming Ondersteunende Bestuursprogram. Die Bestuursprogram behoort volgens programontplooiing vertikaal inslag te vind deur die owerheidshiërargie, vanaf die kabinet tot op plaaslike uitvoerende vlak. Die kulminerende toepassingsfokus van die Korporatiewe Burgerlike Beskerming Ondersteunende Bestuursprogram behoort te wees die optimale beskerming van burgerlikes op plaaslike vlak. Die Bestuursprogram se inslag behoort gegrond te wees op 'n kundige adviserings- en ondersteunende program sonder lyngesag versteuring van uitvoerende owerheidsdienste. Die visionêre posisionering van die Bestuursprogram behoort volgens die volgende toepassingsvalde gevestig te word:

- (a) 'n Korporatiewe Bestuursprogram in die vorm van:
 - (i) 'n Pro-aktiewe Koördineringsvergadering wat die bestaande GKM, Vredessekretariaat en Burgerlike Beskerming Koördineringskomitees vervangend behoort te inkorporeer.
 - (ii) 'n Reaktiewe Noodbestuursentrum wat alle gefragmenteerde bestuursentra oorhoofs, geïntegreerd en korporatief behoort te administreer. Beide die Koördineringsvergadering en die Noodbestuursentrum sal op al drie uitvoerende vlakke van regering figureer onder uitvoerende bestuursleiding van die hoof- uitvoerende beamppte (Staatspresident, Administrateur-in-Uitvoerende-Komitee en Stadsklerk). Die Korporatiewe Bestuursprogram se direkteur sal slegs fasiliterende administrasie hanteer.
- (b) 'n Gemeenskapsparaatheidsprogram gerig op gebeurlikheidsbeplanning vir die voorkoming, hantering en opklaring van bedreigings. Die program behoort gerig te word op die individu en gemeenskapsgroeperings soos skole, nywerhede en sake-ondernemings. Die gemeenskapsparaatheidsprogram behoort multi-dimensioneel alle huishoudelike paraatheidsaspekte van brandveiligheid-, beroepsveiligheid- tot omgewings- en gesondheidsveiligheid in te sluit. Bestaande gefragmenteerde, gedupliseerde en oorvleuelende programme behoort plaasvervangend by die gemeenskapsparaatheidsprogram geïnkorporeer te word. Soos die Korporatiewe Bestuursprogramdirektoraat in (a), sal die paraatheidsprogram 'n fasiliterende grondslag hê sonder om inbreuk te maak op lyn uitvoerende gesag van instellings wie se paraatheid deur die program bevorder word.
- (c) 'n Volle Vrywilligersprogram ter vervanging van bestaande vrywilliger programme (dienspligstelsel, reserviste en korpslede), behoort deur die Korporatiewe Bestuursprogram fasiliterend geadministreer te word. Vrywilligers gewerf en gekeur kragtens die Volle Vrywilligersprogram behoort by en onder die gesag van lyn uitvoerende departemente geplaas te word. Slegs die administrasie van werwing, keuring en plasing behoort binne die Korporatiewe Burgerlike Beskerming Ondersteunende Bestuursprogram onderneem te word.

Die Korporatiewe Burgerlike Beskerming Ondersteunende Bestuursprogram behoort by 'n bestaande staatsdepartement geïnkorporeer te word as 'n hoofdirektoraat op sentrale regeringsvlak. Die inslag binne die totale owerheid- en nie-owerheidsektor en die omvang van aktiwiteite regverdig sodanige hoë vlak plasing.

185.

Gemeet aan: kontemporêre formele burgerlike beskerming is die toekoms visie revolusionêr en verrykend. Die wyse waarvolgens optimale beskerming van burgerlikes gerealiseer kan word, is met inagneming van die voornoemde beskrywings, verklarings en aanbevelings.

BRONNELYS

BOEKE

- Anderson, J.E.
1979 Public Policy Making: 2nd Edition. Holt, Rinehart and Winston, New York.
- Bennett, J.
1967 "The Resistance Against the German Occupation of Denmark 1940-5" - The Strategy of Civilian Defence: Non-Violent Resistance to Aggression: Faber & Faber Ltd., London.
- Bramsted, E.K.
1967 "Aspects of Totalitarian Systems" in The Strategy of Civilian Defence: Non-Violent Resistance to Aggression: Faber & Faber Ltd., London.
- Cloete, J.J.N.
1986 Inleiding tot die Publieke Administrasie: J.L. van Schaik (Edms) Bpk., Pretoria.
- Cronje, G.J. de J.
Neuland, E.W. en
Van Reenen, M.J.
1987 Inleiding tot die Bestuurswese. Southern Boekuitgewers, Johannesburg.
- Ebert, T.
1967 "Non-Violent Resistance Against Communist Regimes" - in The Strategy of Civilian Defence: Non-Violent Resistance to Aggression. Faber & Faber Ltd., London.
- Gibson, J.L.
1982 Organisations: Behaviour Structure, Process. 4th Edition. Business Publications, Plano, Texas.
- Gildenhuys, J.S.H.
1988 "South African Public Administration. Quo Vadis" in S.A. Public Administration Past, Present and Future, Owen Burgess, Pinetown, Natal.
- Goldsmith, M.
1980 Politics, Planning and the City. Hutchinson & Co. (Publishers) Ltd., London.
- Hart, B.H.L.
1967 "Lessons from Resistance Movements - Guerilla and Non-Violent" in The Strategy of Civilian Defence: Non-Violet Resistance to Agression: Faber & Faber Ltd., London.
- Hattingh, J.J.
1988 Owerheidsverhoudinge - 'n Inleiding. Unisa, Pretoria, Printpak Boeke, Kaapstad.
- Heymans, C. en
Tötemeyer, G.
1989 Government by the People, Juta & Co. Ltd., Kenwyn, Kaapstad.
- Hodge B.J. en
Anthony W.P.
1988 Organizational Theory, 3rd Edition. Allyn & Bacon Inc., Boston, Massachusettes.
- Humpnries R.
1989 "Intermediate State Responses to the Black Local Authority Legitimacy Crises" in Government by the People. Juta & Co. Ltd., Kenwyn, Kaapstad.

- Huse E.F. and Bowditch H.L.
1973 Behaviour in Organisations: A System Approach to Managing: Addison Wesley: Publishing Co. Reading, Massachusettes.
- Jones, A.
1967 "Forms of Military Attack" The Strategy of Civilian Defence: In Non-Violent Resistance to Aggression: Faber & Faber Ltd., London.
- Jordaan W.J. en Jordaan J.J.
1989 Mens In Konteks. Lexicon Uitgewers, Johannesburg.
- Moorcroft P.L.
1990 African Nemesis: War and Revolution in Southern Africa (1945 - 2010) Brassey's (UK London).
- Nattrass J.
1988 The South African Economy: Its growth and change. (2nd Edition), Oxford University Press, Kaapstad.
- Ncogovane C.
1989 Demons of Apartheid: Skotaville Publications, Johannesburg, Republic of South Africa
- Odendal F.F.
Schonees P.C.
Swanepoel C.J.
Du Toit S.J. en Booyesen C.M.
1988 Verklarende Handwoordeboek van die Afrikaanse Taal Perskor
- Potgieter H.P.
1980 Burgerlike Beskerming. Instituut vir Strategiese Studies, Universiteit Pretoria, Pretoria.
- Randolph W.A. en Blackburn R.S.
1989 Managing Organizational Behaviour. Irwin, Homewood, Illinois.
- Robbins S.P.
1982 The Administrative Process. 2nd edition. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.
- Robbins S.P.
1989 Organizational Behaviour' Concepts Contraversies and Applications. 4th Edition, Prentice-Hall Inc., Englewood Cliffs.
- Robbins S.P.
1990 Organizational Theory: Structure, Design and Applications. 3rd Edition. Prentice-Hall, Englewood Cliffs, New Yersey.
- Roberts A.
1976 Nations in Arms: The Theories and Practice of Territorial Defence. Chatto & Windus Londam for the International Institute for Strategic Studieis. Faber & Faber Ltd., London.
- Roberts A.
1967 The Strategy of Civilian Defence Non-Violent Resistance to Aggression. Faber & Faber Ltd., London.

- Sameulson P.A. en Nordhaus W.D.
1985 Economics (12th Edition). New York: McGraw Hill.
- Skodvin M.
1967 "Norwegian Non-Violent Resistance During the German Occupation" in The Strategy of Civilian Defence: Non-Violent Resistance to Aggression: Faber & Faber Ltd., London.
- Spender S.
1945 Citizens in War and After. George G. Harrap & Co. Ltd., London.
- Sternstein W.
1967 "The Ruhrkampf of 1923: Economic Problems of Civilian Defence" in The Strategy of Civilian Defence: Non-Violent Resistance to Aggression: Faber & Faber Ltd., London.
- Strauss L.
1972 "Plato 427 - 347 B.C.". History of Political Philosophy. 2nd Edition - Rand. McNally & Co., Chicago.
- Terreblanche S.J.
1988 Geskiedenis van die Westerse Ekonomie. Academica, Pretoria/Kaapstad.
- The World Book Encyclopedia
1988 Volume 4 "Civil Defence". World Book Co., London.
- Thornhill C.
1979 Taak van die Leidinggewende Beampte. Butterworth, Pretoria.
- Tötemeyer G. en Heymans C.
1989 "Local Government: Where Politics and Public Administration Met" in Government by the People: Juta & Co. Ltd., Kenwyn. Kaapstad.
- Van Wyk R.J.
1988 "South Africa: A Future Perspective" in South African Public Administration - Past, Present and future. Owen Burgess, Pinetown, Natal.
- VerLoren van Themaat J.P. en Wiechers M.
1976 Staatsreg. Tweede Uitgawe Butterworths, Durban.

HANDLEIDINGS EN TESISSE

- Muller C.J.
986 "Die Doel en Noodsaaklikheid van Burgerlike Beskerming en die Vestiging van Verantwoordelikhede" in Bestuurskursus in Burgerlike Beskerming. Jacob van der Westhuizen (Redakteur), Unisa, Pretoria.
- Republiek van
Suid-Afrika
979 Handleiding vir die Beplanning en Organiserings van Burgerlike Beskerming in die Republiek van Suid-Afrika - Kantoor van die Eerste Minister: Staatsdrukker, Pretoria.
- Republiek van
Suid-Afrika
979 Handleiding van die Nasionale Bestuurstelsel (NBS) Staatsdrukker, Pretoria.
- Republiek van
Suid-Afrika
982 Gebeurlikheidsbeplanning: Handboek vir Telekommunikasie en Elektriese Kragvoorsiening (SATEKG), S.A. Weermag, Pretoria.
- United Disaster
Relief Organisation
(UNDIRO)
992 1. An Overview of Disaster Management
2. Disaster Mitigation
3. Disaster Preparedness
4. Disasters and Development
5. Vulnerability and Risk Assessment
6. Disaster Assessment
7. Displaced Persons/Civil Conflict
University of Wisconsin, Wisconsin, U.S.A.
- van der Westhuizen
I.J.P.
985 Die Administrasie van Burgerlike Beskermingsdienste in die Kaap-provinsie. Universiteit van Suid-Afrika, Doktersgraad Tesis.
- van Wyk R.J.
988 "South Africa: A Future Perspective" in South African Public Administration - Past, Present and future. Owen Burgess, Pinetown, Natal.

REFERATE

- Cronje, J.A.
1993 "Introspection on the Practice of Civil Protection in South-Africa: A Problem Statement". 'n Referaat gelewer tydens die Ellisras bosberaad: 10 tot 12 Maart 1993 onder leiding van die Departement Plaaslike Regering en Nasionale Behuising - Direktoraat Beskermingsdienste, Walkerstraat 241, Sunnyside, Pretoria.
- Engelbrecht, J.F.P.
1991 "Die Nasionale Koördineringsmeganisme (NKM)": 'n Referaat gelewer tydens die vyfde Nasionale Konferensie van die Burgerlike Beskermingsvereniging van Suid-Afrika, Sinnoville, Pretoria.
- Jacobs P.P.
1990 "Burgerlike Beskerming in 'n Veelvolkige Samelewing met Verwysing na Swartes" 'n Referaat gelewer tydens die 1990 Kongres op 2 en 3 Augustus 1992, van die Burgerlike Beskermingsvereniging van Suid-Afrika, Sinnoville, Pretoria.
- Meyer R.P.
1987 "Die Rol van Burgerlike Beskerming Nou en in die Toekoms". Referaat gelewer by die 1987 Jaarkongres, Burgerlike Beskermingsvereniging van Suid-Afrika, Sinnoville, Pretoria.
- Mofokeng D.
1993 "Civil Protection as Viewed by the S.A. National Civics Organisation": 'n Referaat gelewer tydens die Ellisras Bosberaad, 10 tot 12 Maart 1993, aangebied onder leiding van die Direkteur: Beskermingsdienste - Departement Plaaslike Regering en Nasionale Behuising, Walkerstrat 241, Sunnyside, Pretoria.
- Redelinghuys J.N.
1989 "Die Rol van die Stadsklerk in Burgerlike Beskerming en die Organisatoriese Plasing van die Funksie as (Nood) Bestuursfunksie in 'n Plaaslike Owerheid". Referaat gelewer tydens die 1989 Kongres van die Burgerlike Beskermingsvereniging van Suid-Afrika, Sinnoville, Pretoria.
- Theron J.W.
1989 "Openingsrede" gelewer op 28 September 1989 tydens die 1989 Kongres. Burgerlike Beskermingsvereniging van Suid-Afrika, Sinnoville, Pretoria.
- Van der Berg S.
1990 "Towards an Alternative Budget: Re-allocation Social Expenditure", Referaat gelewer by die Cape Colloquim on Redistribution and Growth in a Post-Apartheid South Africa, Somerset-Wes. 2 - 4 November 1990.
- Wilemse R.G.
1991 "Burgerlike Beskerming in die Republiek van Suid-Afrika: Die Rol van die Departement van Beplanning, Provinsiale Sake en Nasionale Behuising in Toekomstige Burgerlike Beskermingsbeplanning". 'n Referaat gelewer tydens die 1991 Jaarkongres van die Burgerlike Beskermingsvereniging van Suid-Afrika, Sinnoville, Pretoria.

AMPTELIKE DOKUMENTE

Die Republiek van
Suid-Afrika
1961

Die Wet op Provinsiale Bestuur, 1961 (Wet 32 van 1961).

Die Republiek van
Suid-Afrika
1977

Die Wet op Burgerlike Beskerming, 1977 (Wet 67 van 1977).

Die Republiek van
Suid-Afrika
1977

Regulasies Betreffende Kategorieë van Persone wat Onbevoeg is om
Werkzaamhede Betreffende Burgerlike Beskerming te Verrig, 1978
(Goewermentskennisgewing Nr. 638 van 1978).

Die Republiek van
Suid-Afrika
1983

Die Grondwet van die Republiek van Suid-Afrika, 1983 (Wet 110 van
1983).

Die Republiek van
Suid-Afrika
1985

Die Wet op Streeksdiensterade, 1985 (Wet 109 van 1985)

Die Republiek van
Suid-Afrika
1986

Die Wet op Afskaffing van Ontwikkelingsliggame, 1986 (Wet 75 van
1986).

Die Republiek van
Suid-Afrika
1978

Burgerlike Beskerming: Regulasies Betreffende Vergoeding Vir Lig-
gaamlike Beserings, Dood en Ongeskiktheid, 1978 (Goewerments-
kennisgewing Nr. 6244 van 1978).

Die Provinsiale
Administrasie van
die Kaap die Goeie
Hoop
1977

Ordonnansie op Burgerlike Beskerming, 1977 (Ordonnansie 8 van
1977).

Die Provinsiale
Administrasie van
die Kaap die Goeie
Hoop
1978

Regulasies insake Burgerlike Beskerming, 1978 (Provinsiale Kennis-
gewing 1224/1978).

**HANDLEIDING
NASIONALE
KOÖRDINERINGSMEGANISME**

STRENG VERTROULIK


VOORWOORD

Ten einde die gemeenskap doeltreffend te dien, is dit noodsaaklik dat daar binne owerheidsinstansies koördinerings en spanwerk moet wees, maar veral ook met die private sektor. Ter bevordering hiervan het die Regering op 15 November 1989 'n nuwe koördineringsmeganisme goedgekeur.

Die doel met hierdie Handleiding is om eerstens die nuwe benadering met die koördineringsmeganisme toe te lig, tweedens die strukturele veranderinge aan te dui en derdens om riglyne te verskaf waarbinne 'n Gesamentlike Koördinerende Sentrum (GKS) en Plaaslike Koördinerende Sentrum (PKS) moet funksioneer. Die verantwoordelikheid vir die doeltreffende en effektiewe funksionering van 'n GKS en PKS berus op streek- en plaaslike vlak.

Enkele aangeleenthede op nasionale vlak soos kommunikasie en inligting geniet nog aandag en die Handleiding sal na uitsluitel hieroor, sowel as met inagneming van voorstelle deur die persone wat in die praktyk op streek- en plaaslike vlak staan, aangepas word.

Alhoewel die dokument nie vertroulik geklassifiseer is nie, is dit 'n amptelike dokument wat vir amptelike doeleindes opgestel is.


SEKRETARIS VAN DIE KABINET
22 MAART 1990

INHOUDSOPGAWE

	Bladsy
1. Agtergrond ten opsigte van NKM	1-2
2. Strukture	
a. Die Kabinet	3
b. Komitee van Departementshoofde	3-4
c. Die Veiligheidskomitee (VK)	4
d. Taakgroepe	4-5
e. Die Gesamentlike Veiligheidstaf (GVS)	5-7
f. Die Kabinetsekretariaat	7-8
g. Die Veiligheidsekretariaat	8
h. Die GKS	8-10
i. Die PKS	10-11
j. Algemene riglyne vir funksionering van GKS'e en PKS'e	11-12
k. Projekspanne	13-14
l. Strukture om die privaatsektor te betrek	15-21
m. Veikoms op alle vlakke	22-25
n. Inligtingsvoorsiening van GKS'e en PKS'e	25-26
3. Organigram	27
4. Lys van afkortings	28

HANDLEIDING : NASIONALE KOÖRDINERINGSMEGANISME (NKM)

1. INLEIDING

1.1 Die Nasionale Bestuurstelsel is enkele jare gelede ingestel om beter koördinasie en doeltreffendheid van optrede tussen die veiligheidsgemeenskap aan die een kant, en welvaartsgemeenskap aan die ander kant, te verseker. Met die oog op die nuwe Suid-Afrika, sinvolle doelwitbereiking, koste-effektiwiteit en om die outonomie van departemente se lynfunksie verantwoordelikhede te verseker, het die Kabinet die Nasionale Bestuurstelsel met die Nasionale Koördineringsmeganisme vervang.

2. NUWE NASIONALE KOÖRDINERINGSMEGANISME (NKM): AGTERGROND

2.1 Sedert die instelling van die Veiligheidsbestuurstelsel in 1979, wat primêr rondom die veiligheidsproblematiek gewentel het, het die welvaartsterrein geleidelik meer prominent geword ten einde gestabiliseerde gebiede te normaliseer.

2.2 Terwyl daar na idealistiese einddoelwitte vir Suid-Afrika op alle terreine gestrewe word, moet bestaande probleme prakties benader word. Op die kort- en medium termyn staan die land voor groot uitdagings. Armoede, werkloosheid, huisvestingstekorte, gebrekkige opleiding, ongeletterdheid en talle ander struikelblokke staan in die weg van voorspoed en groei. Die omstandighede van die mense in Suid-Afrika moet in sy volle verskeidenheid hanteer word. Dringende probleme van vandag en môre moet nou hanteer word. Vir die agtergeblewenes kan die bevrediging van hulle basiese behoeftes reeds 'n stap wees in die verbetering van hulle lewenskwaliteit en geluk.

2.3 Die Regering het in 1989 besluit om hoë prioriteit te verleen aan die welvaart van die land en sy mense en die verbetering van die algemene lewenspeil. Dit is belangrike boustene in die fondament van 'n Suid-Afrika waarna ons strewe. Dit is duidelik dat sake soos die onderwys, primêre gesondheid, werkseleenthede, behuising en die daarstelling van noodsaaklike infrastruktuur prioriteitsbehoeftes van ons land se mense is.

2.4 Die Regering ag dit belangrik dat vinnig met doelwitbereiking gevorder word en dat die vordering doeltreffend bestuur, getoets en teen neergelegde tydskaal gemeet word. Denkpatriene sal vervang moet word met onkonvensionele denke ten opsigte van die bereiking van doelwitte. 'n Nuwe Suid-Afrika verg 'n nuwe benadering tot die doel en funksies van die owerheid. Bestaande doelwitte en strategieë van departemente en die owerheid in die algemeen word in heroënskou geneem en 'n herwaardering van standarde vind plaas. Doelwitbestuur sal in die Staatsdiens voorop gestel word en die Regering sal hom vergewis van die effektiwiteit en impak van staatsbesteding op ontwikkeling. Voorts is die kwaliteit en kwantiteit van produkte en dienste wat deur die Staat gelewer word van kardinale belang. Gereelde evaluering van die vordering met die bereiking van doelwitte sal geskied.

2.5 In die hantering van die welvaartsaangeleenthede is dit duidelik dat die volle vermoëns van die owerheid in eenheidsoptrede 'n voorvereiste is. Die volgehoue samewerking en ondersteuning deur die veiligheidsmagte is noodsaaklik. Die Nasionale Koördineringsmeganisme is gerig op vennootskap, gesamentlike verantwoordelikheid en optrede waarby die kommunikasie- en inligtingsgemeenskap van kardinale belang is. Die Nasionale Koördineringsmeganisme is juis tot voordeel van departemente geskep waar

die hulp en bystand van ander instansies gekoördineer kan word in 'n gesamentlike poging. Duplisering en oorvleueling kan ook hierdeur op 'n sinvolle wyse uitgeskakel word.

2.6 Die mees prysenswaardige doelstellings kan nie bereik word deur geïnspireerde leiers en die staatsdiens sonder die hulp van die private sektor nie. Bestaande werkswyse en metodes sal ook aangepas word. Daarom is nuwe en hernude idees nou nodig om groot vraagstukke soos behuising aan te spreek. Goeie resultate kan alleenlik verkry word indien die volkshuishouding helderheid het oor die doelwitte wat bereik moet word, die mees effektiewe en doelgerigte stappe aangewend word en indien die private en openbare sektor behoorlik saamgesnoer word in 'n eenheidspoging om die vraagstukke te hanteer. 'n Nasionale poging met ontwikkeling op alle terreine kan die agtergeblewenes juis omvorm in 'n gemeenskap op pad na die nuwe Suid-Afrika. Die Staat kan hierdie doelwitte nie alleen verwesenlik nie. Die gemeenskap, en veral die private sektor, met sy eie ondernemingsgees en vindingryke mense, dra ook 'n verantwoordelikheid vir die algemene welstand van die land en sy mense.

2.7 Deur 'n ontwikkelingsgerigte benadering en die filosofie van gemeenskapsontwikkeling binne die Nasionale Koördineringsmeganisme toe te pas, kan groter momentum verleen word om die welvaart van die land effektiewer en op 'n beter grondslag te plaas en sodoende die doelwitte van die Regering binne sy 5-jaar-plan te bereik.

2.8 Staatsdepartemente kan nou binne die Nasionale Koördineringsmeganisme beslag gee aan die indikatore (aanwysers) ten opsigte van welvaart wat deur hulle aangedui is en wat binnekort deur die Kabinet oorweeg gaan word, in die sin dat dit as rigtinggewende aanwysers gebruik word waarbinne prioriteitsprojekte van nasionale tot grondvlak aangepak word. Dit is ook die strewe om die opgradering/ontwikkeling oor die hele land, waar die behoeftes self deur die gemeenskappe bepaal word, volgens prioriteit per woongebied aan te spreek.

2.9 Die Regering glo dat daar op die suksesse van die verlede voortgebou word en effektiwiteit en doeltreffendheid van staatsoptrede verder bevorder sal word.

Van die belangrikste voordele van die koördineringsmeganisme is dat:-

- dit die Kabinet as hoogste beleidmakende en koördinerende gesag bevestig;
- dit gesamentlike optrede en spanwerk op alle vlakke van staatsaktiwiteite bevordert;
- daar net een formeel gestruktureerde meganisme is vir die koördinerende optrede;
- 'n doeltreffende bestuursinligtingsbasis gehandhaaf word;
- verskeie komitees afgeskaf word wat koste-besparend is;
- duplisering grootliks uitgeskakel word;
- lynfunksie gesag van departemente verseker word;
- dit dinamies van aard en buigsaam is en na behoefte aangepas kan word; en
- dit in die gees van die tyd in lyn is met die Regering se vyf-jaar aksieplan en ekonomiese beleid.

3. STRUKTURE

Die strukturele uiteensetting van die Nasionale Koördineringsmeganisme is in Aanhangsel A.

3.1 Die Kabinet

3.1.1 In die RSA is die Kabinet grondwetlik die hoogste koördineringsmeganisme in die owerheidshierargie ten opsigte van alle uitvoerende owerheidshandeling. In sy samestelling is daar voorsiening vir vier kabinetskomitees elk onder voorsitterskap van 'n senior Minister, om die Kabinet in sy beleidsmakingsproses by te staan, te wete:

- (i) Kabinetskomitee vir Staatkundige Sake (KKSS)
- (ii) Kabinetskomitee vir Ekonomiese Sake (KKES)
- (iii) Kabinetskomitee vir Maatskaplike Sake (KKMS)
- (iv) Kabinetskomitee vir Veiligheidsake (KKVS)

3.1.2 Die vier Kabinetskomitees beskik oor aanbevelings- en afhandelingsbevoegdheid binne hul onderskeie bevoegdheidsveld. Die Kabinetskomitees sal voortaan op hulle onderskeie terreine sake van die NKM hanteer.

3.1.3 Die Staatsveiligheidsraad is 'n statutêre liggaam en die ministers wat lede van die voormelde Raad uitmaak, dien ook in die Kabinetskomitee vir Veiligheidsake.

3.1.4 Die ou Sekretariaat van die SVR (SSVR) is vervang deur 'n Veiligheidsektariaat (VS), wat struktureel by die Nasionale Intelligensiediens (NI) geïntegreer is en sekretariële dienste aan die KKVS en SVR lewer.

3.1.5 Die ou Welvaartsektariaat se benaming is verander na die Kabinetssektariaat (KS), en dit bly in die Kantoor van die Staatspresident gesetel. Die Kabinetssektariaat lewer sekretariële dienste aan die Kabinet, die KKSS, KKES en KKMS, die Komitee van Departementshoofde en Welvaartstaakgroepe.

3.2 Komitee van Departementshoofde

3.2.1 Die voormalige Werkkomitee en Kernwerkkomitee van die SVR is as vaste Komitees afgeskaf. Departementshoofde word na behoefte byeengebring om 'n Komitee van Departementshoofde te vorm. Die Komitee van Departementshoofde sal nie noodwendig uit alle direkteurs-generaal bestaan nie maar kan as 'n klein groepie saamgestel word om 'n bepaalde aangeleentheid te hanteer. In beide gevalle word die Voorsitter en lede gelede aangewys.

3.2.2 Sakeïste, notules en verwante dokumentasie sal aan alle direkteurs-generaal beskikbaar gestel word sowel as aan die voorsitter en lede van die betrokke sub-komitee. Op hierdie wyse sal direkteurs-generaal op hoogte bly van owerheidsoptrede binne die nasionale koördineringsmeganisme wat moontlik 'n invloed kan uitoefen op die totaliteit van owerheidsoptrede.

Die Kabinetssektariaat sal in hierdie verband met die sanksie van die Komitee van

Departementshoofde of sy sub-komitee, aangeleenthede van belang deur middel van die nasionale koördineringsmeganisme na regionale en plaaslike vlak deurgee en sodanige optrede op gemelde vlakke bewerkstellig as wat nodig mag wees.

3.2.3 Die Komitee van Departementshoofde kan op versoek of op eie inisiatief advies aan die Kabinet of Kabinetskomitees lewer.

3.2.4 Departementshoofde sal steeds lynfunksie-aangeleenthede direk aan sy verantwoordelike Minister deurgee.

3.3 Veiligheidskomitee (VK)

3.3.1 Omdat die skepping van die Nasionale Koördineringsmeganisme (NKM) en die gepaardgaande afskaffing van die Werkkomitee (WK), Kern Werkkomitee (KWK) sowel as die NGBS en sy komitees 'n leemte op die Veiligheidsterrein gelaat het, het die Staatspresident toestemming verleen dat ondersoek ingestel word na meganismes om die leemte te vul.

3.3.2 Die DG's gemoed met Veiligheidsaangeleenthede het besluit om in die plek van die ou KWK 'n Veiligheidskomitee (VK), te stig. Die samestelling van hierdie Komitee is soos volg:

- (1) DG NI (Voorsitter)
- (2) SAW
- (3) Kompol
- (4) DG Staatskundige Ontwikkeling
- (5) DG Buitelandse Sake
- (6) DG Justisie
- (7) Sekretaris-generaal van die SP se kantoor
- (8) Hoof van die Veiligheidsekretariaat
- (9) Sekretaris (NI).

3.3.3 Hierdie komitee vergader twee weekliks voor die SVR en is verantwoordelik vir die koördinering van alle Veiligheidsaangeleenthede op nasionale vlak, sowel as verslagdoening aan die Staatsveiligheidsraad (SVR) en Kabinetskomitee van Veiligheidsake (KKVS).

3.4 Taakgroepe/Interdepartementele Taakgroepe (ITG'e)

3.4.1 Die konsep van interdepartementele taakgroepe op nasionale vlak word behou en hulle word deur die direkteurs-generaal van die Komitee van Departementshoofde geaktiveer soos nodig met die ondersteuning en bystand van die Kabinetssekretariaat en die Veiligheidsekretariaat. Die Interdepartementele Komitees van die SSVR (behalwe die Nasionale Sekerheidskomitee, SATEKG en die GVS) sowel as die NGBS tesame met sy sub-komitees NASGIK, NASSEM, NASVEI en NKS is afgeskaf.

3.4.2 Die volgende veiligheids ITG'e bestaan tans:

- (i) Die Gesamentlike Veiligheidstaf (GVS).
- (ii) Die Suid-Afrikaanse Telekom en Elektriese Kragvoorsieningsgesag (SATEKG).

(iii) Die Suid-Afrikaanse Verbindingsekerheidsagentskap (SAVSA)

3.4.3 Die Gesamentlike Veiligheidstaf (GVS)

Die GVS tree as operasionele uitvoeringskoördineerder van die Veiligheidsgemeenskap op.

3.4.3.1 Beginsels

- a. Gekoördineerde gesamentlike veiligheidsmagoptredes.
- b. Respektering van lynfunksies.

3.4.3.2 Doel

Om die beplanning, uitvoering en monitering ten opsigte van alle gesamentlike veiligheidsmagoptredes op nasionale vlak te koördineer en te verseker dat dit ook op streek- en plaaslike vlakke gedoen word.

3.4.3.3 Samestelling

a. Volle Vergadering

i. Vaste lede

- SA Polisie

- (1) Hoof Operasionele Tak (Voorsitter)
- (2) Adj Hoof Operasionele tak.
- (3) Snr Adj Kommissaris Tin en Onlustebeheer
- (4) SAP(V) verteenwoordiger
- (5) SAP Nodale punt (Mede Sekretaris)

- SA Weermag

- (1) Hoof van Staf Operasies (Alternatiewe voorsitter)
- (2) Adj Hoof van Staf Operasies
- (3) HLeër S Ops
- (4) SO1 Ops RSA-HSOPS (Sekretaris)

- Hoof Veiligheidsekretariaat (HVS) (N1)

ii. Gekoöpteerde lede

- i. Veiligheidswetgewing
- ii. Justisie
- iii. Gevangenisdiens
- iv. Provinsies (Burg B)
- v. Kabinetsekretariaatverteenwoordiger
- vi. Enige ander departement wat geraak word deur bepaalde veiligheidsprobleme.

b. Voorsitterskap

Kan op grond van die tipe veiligheidsprobleem deur die SAP of SAW waargeneem word.

c. Sekundi

Die persoon onmiddellik ondergeskik aan bogenoemde lede, en met toestemming van die voorsitter.

d. Dagbestuur

- i. SAP senior Adjunk Kommissaris Tin en Onlusteheer.
- ii. SAW Adjunk Hoof van Staf Operasies
- iii. Sekretaris.

3.4.3.4 Skakelkanale

Die GVS skakel met die volgende instansies:

- a. Hoër op in die NKM hiërargie met die Veiligheidskomitee en die Veiligheids- en Kabinetssekretariaat.
- b. Sywaarts met die ander interdepartementele Veiligheidstaakgroepe.
- c. Laer af in die hiërargie met die Veiligheidskomitees van die GKS'e en die PKS'e.

3.4.3.5 Verantwoordelikheid

Die GVS doen slegs aan die Veiligheidskomitee (VK) verantwoording.

3.4.3.6 Funksies

- a. Identifisering van terreine vir gesamentlike veiligheidsmagoptredes op nasionale vlak. (Ooreenkomstig bepalinge in die beleidsverklaring oor SAW en SAP verantwoordelikhede).
- b. Koördinerende van gesamentlike veiligheidsmagoptredes op nasionale vlak.
- c. Opstel en deurlopende opdatering van gebeurlikheidsplanne wat daarop gemik is om enige negatiewe veiligheidsituasie wat bestaan of potensieel kan ontwikkel, te hanteer.
- d. Verskaffing van riglyne vir gesamentlike veiligheidsmagoptredes op streeksvlak aan GKS'e.
- e. Koördinerende van opleiding ten opsigte van veiligheidskomponente van GKS'e.
- f. Die hantering van die ATO (Staatsoorlogsboek).
- g. Verslagdoening van die VK.

3.4.3.7 Werkswyse

a. Dagbestuur (Taktiese vlak)

i. Lede skakel deurlopend met mekaar om te verseker dat gesamentlike veiligheidsmagoptredes betyds identifiseer en suksesvol uitgevoer word. Vergaderings word beleë soos die situasie dit vereis.

ii. Deurlopende skakeling met die Kabinetsekretariaat en Veiligheidskomponente van die GKS'e word ook gedoen om te verseker dat potensiële veiligheidsprobleme betyds identifiseer en hanteer word.

b. Volle vergadering (Strategiese vlak)

i. Word soos die situasie vereis bymekaar geroep om die veiligheidssituasie te evalueer, beplanning te doen en moontlike aanbevelings aan die VK te doen.

ii. Prosedure

- Vergadering word geopen deur 'n veiligheidsvoorligting deur die Veiligheidsekretariaat en aangevul (waar nodig) deur die ander lede.

- Behoeftes aan gesamentlike optredes word identifiseer en die betrokke funksionaris word getaak met die uitvoering.

Verslag oor die funksionering van die stelsel op streek- en plaaslike vlakke word deur die Dagbestuur gedoen.

- Moontlike verslae en/of aanbevelings aan die VK word oorweeg.

- Alle opvolg stafwerk word deur die sekretaris gedoen.

3.4.3.8 Beleidsverklarings

Voorskrifte vir implementering van spesifieke aangeleenthede deur al veiligheidsmagte word, nadat dit deur lynfunksionarisse departementeel uitgeklaar is deur die GVS goedgekeur is, aan alle betrokkenes uitgereik.

3.5 Kabinetsekretariaat en Veiligheidsekretariaat

3.5.1 Kabinetsekretariaat

3.5.1.1 Die Kabinetsekretariaat is oorhoofs verantwoordelik vir die funksionering van die Nasionale Koördineringsmeganisme, asook vir Kabinetsdienste.

3.5.1.2 Die Kabinetsekretariaat is verantwoordelik vir die volgende funksies:

(i) Sekretariële dienste aan die Kabinet. KKSS, KKMS en KKES, die Komitee vir Departementshoofde en sy moontlike onderverdelings, en toepaslike inter-departementele Taakgroepe.

(ii) **Fasilliterende dienste** wanneer departemente betrek word by toepaslike aangeleenthede wat gesamentlike beplanning en optrede vereis.

(iii) **Koördinerings dienste** van vertolkte tendens-inligting op welvaartsterrein.

(iv) **Ondersteunende dienste** aan die streek- en plaaslike sekretariate van GKS'e en PKS'e volgens behoefte.

(v) **Die Kabinetssekretariaat** moet drie-maandeliks verslag aan die Kabinet doen oor die funksionering van die Koördineringsmeganisme.

3.5.2 Veiligheidssekretariaat

3.5.2.1 Die Veiligheidssekretariaat bestaan uit die takke Strategiese Kommunikasie, Strategie en Administratiewe Ondersteuning, en is vir die volgende funksies verantwoordelik:

(a) Die lewering van die sekretariële dienste aan die SVR, Kabinetskomitee vir Veiligheidsake (KKVS) en Veiligheidskomitee (VK)

(b) Die koördinerings dienste van strategiese kommunikasie

(c) Strategiedokumentering (Opmerking: Die funksionele verantwoordelikhede vir die strategiese en stratfunksies berus by die lynfunksionarisse)

(d) Navorsing en opleiding

(e) Daarstelling volgens behoefte van die betrokke DG's van interdepartementale taakgroepe (ITG'e) wat direk betrekking het op die lynfunksies van veiligheidsfunksionarisse.

3.6 Gesamentlike Koördinerende Sentra : Doel, samestelling, en funksies

3.6.1 Dit is die Regering se beleid dat die bestuur van die owerheid op 'n gedesentraliseerde basis op streekvlak bedryf word ter bereiking van die owerheid se doelwitte.

3.6.2 Op streekvlak is die GBS'e vervang deur Gesamentlike Koördinerende Sentra (GKS'e) wat op dieselfde wyse saamgestel word as die GBS'e in die verlede, met dien verstande dat die streek se behoeftes dit anders kan bepaal.

3.6.3 GKS-doel

Om op streekvlak op 'n koste-effektiewe wyse koördinerings dienste en dus gesamentlikheid tussen die owerhede onderling, die gemeenskap en die private sektor te bevorder ten einde welvaart en veiligheid binne sy geografiese gebied te verseker.

3.6.4 GKS-samestelling

(i) Die volle vergadering bestaan uit die streekvertegenwoordigers van die tersaaklike staatsdepartemente en administrasies sowel as ander noodsaaklike persone in die

betrokke gebied. Dit is belangrik dat die GKS nie lomp gemaak word deur verdere koördineringsliggame te skep om die private sektor te akkommodeer nie. In uitsonderlike gevalle kan private persone van noodsaaklike belang in die GKS dien. Dit moet egter nie tot gevolg hê dat die georganiseerde handel, landbou ens wat reeds in die SOAK verteenwoordig is, ook in die GKS gedupliseer word nie. Die wedersydse verteenwoordiging van die voorsitters van die GKS/SOAK en PKS/SOV en/of DOV is noodsaaklik. Weens die private sektor verteenwoordiging in die GKS is dit belangrik dat 'n sisteem gevind word waarvolgens geklassifiseerde inligting binne GKS-verband hanteer kan word of direk met lynfunksionarisse. Die GSF/OV, is 'n organisasie wat suiwer vanuit die gemeenskap self ontstaan en het dus nie 'n amptelike owerheidsektor karakter nie. Persone of instansies wat hierop verteenwoordig word, is inwoners van die gemeenskappe op plaaslike vlak.

(ii) Die Voorsitter/Medevoorsitter word deur die vergadering self verkies.

(iii) 'n Dagbestuur kan gevorm word.

(iv) Ten einde effektiewe en doeltreffende funksionering te verseker behoort die daarstelling van die volgende strukture/komponente oorweeg te word:

(a) 'n Komitee wat veiligheidsaangeleenthede hanteer ondersteun deur 'n operasionele sentrum. Die voorskrifte vir die instelling en werksaamhede van Veikoms sowel as die wyse van skakeling met GKS'e en PKS'e is in Afdeling 6 vervat.

(b) 'n Komitee wat staatkundige, ekonomiese en maatskaplike aangeleenthede hanteer. Die samestelling kan aangepas word volgens die streeksbehoefte.

(c) 'n Komitee wat kommunikasie hanteer. Die riglyne ten opsigte van die hantering van kommunikasieaangeleenthede sal so spoedig moontlik voorsien word.

(d) 'n Komitee wat inligting kan hanteer wat deur 'n inligtingsentrum ondersteun word. Die voorskrifte vir inligtingsvoorsiening aan GKS'e en PKS'e is in Afdeling 7 vervat.

(e) 'n Sekretariaat wat, waar moontlik, deur die betrokke provinsiale owerheid verskaf moet word.

By die moontlike samestelling van sub-komitees moet daarteen gewaak word dat die eenheidsgevoel nie verlore gaan nie. Komitees moet hulleself nie as 'outonomie' beskou nie, maar as deel van die GKS.

3.6.5 GKS-funksies

(i) Verkry 'n streekperspektief van die heersende welvaart- en veiligheidsomstandighede (Bepaal prioriteite).

(ii) Koördineer gesamentlike beplanning, waar meer as een instansie betrokke is.

(iii) Bevorder gesamentlikheid tussen departemente

(iv) Verkry noodsaaklike private sektor betrokkenheid op streekvlak geng op die streekbehoefte.

(v) Bevorder 'n voorkomings- en ontwikkelingsgerigte benadering.

(vi) Bied ondersteuning aan die plaaslike koördinerende sentra.

(vii) Hanteer aangeleenthede wat deur PKS'e verwys word.

(viii) Doen verslag aan die Kabinet via die Kabinetsekretariaat.

(ix) Bepaal opleidingsbehoefte vir effektiewe funksionering.

3.7 Plaaslike Koördinerende Sentra (PKS'e) : Doel, samestelling, en funksies

3.7.1 Op die plaaslike vlak word die voormalige mini GBS'e en PBS'e vervang deur Plaaslike Koördinerende Sentra wat kan onderverdeel in funksionele groeperings soos wat die plaaslike behoefte vereis.

3.7.2 PKS-doel

Om op plaaslike vlak op 'n koste-effektiewe wyse koördinerend en dus gesamentlikheid tussen die owerhede onderling, die gemeenskap en die private sektor te bevorder ten einde welvaart en veiligheid binne sy geografiese gebied te verseker.

3.7.3 PKS-samestelling

(i) Verteenwoordigers van die owerheidsektor asook ander noodsaaklike private sektor persone wat op plaaslike vlak funksioneer (Plaaslike owerhede is ook hier van uiterste belang).

(ii) Die Voorsitter/Medevoorsitter word deur lede self aangewys.

(iii) 'n Dagbestuur en/of subkomitees kan gevorm word.

(iv) 'n Sekretariaat wat verkieslik deur die provinsie of plaaslike owerheid verskaf word.

(v) Projekspanne wat indirek deel van die PKS is, kan gevorm word.

3.7.4 PKS-funksies

(i) Uitbouing, bevordering en vestiging van 'n spanbenadering (gesamentlikheid) op plaaslike vlak.

(ii) Doelbewuste bevordering van voorkomings- en ontwikkelingsgerigte aksies.

(iii) Behulpzaam in die daarstelling van projekspanne. ('n Uiteensetting van die rol, doel en funksies van projekspanne is in Afdeling 4).

(iv) Ondersteuning aan die projekspanne, plaaslike owerheid en die gemeenskap se ontwikkelingsstruktuur.

(v) Hantering van aangeleenthede wat vanuit die gemeenskap en plaaslike owerheid verwys word.

(vi) Koördinerings van beplanning waar meer as een instansie betrokke is.

(vii) Mobilisering van die private sektor-betrokkenheid op grondvlak in die uitvoering van projekte/aksies.

(viii) Verslagdoening aan die GKS vir opname in die gekonsolideerde verslag aan die Kabinet.

(ix) Bepaling van opleidingsbehoefes.

(x) Maak seker dat die bepaling van die gemeenskappe se behoeftes op plaaslike vlak 'n weerspieëling is van die werklik belêerde behoeftes.

3.8 Algemene riglyne vir die funksionering van Gesamentlike Koördinerende Sentra (GKS'e) en Plaaslike Koördinerende Sentra (PKS'e)

3.8.1 GKS'e en PKS'e omsluit sowel veiligheid- as welvaartaangeleenthede ten einde streek- en plaaslike behoeftes te akkommodeer.

3.8.2 GKS'e en PKS'e se samestelling in owerheidsverband word beperk tot plaaslik-beskikbare beamptes. Ministers is versoek om die nodige reëlins met hulle departementshoofde te tref dat departemente by die strukture van die NKM inskakel soos wat hulle by die vorige NBS ingeskakel het.

3.8.3 Die verkiesing van voorsitters word plaaslik self hanteer sonder tussenkoms van die Kabinetsekretariaat.

3.8.4 Dit is verkieslik dat die voorsitter van een komponent binne die koördineringsmeganisme nie ook as voorsitter van ander komponente binne die koördineringsmeganisme optree nie. Die voorsitter van 'n GKS of PKS behoort eweneens ook nie 'n lid te wees van een van sy komitees nie. Dit sal verseker dat hy meer tyd tot sy beskikking het om ander breë skakeling te bewerkstellig.

3.8.5 Probleme en behoeftes wat op streek- en plaaslike vlak geïdentifiseer word en nie aldaar deur die GKS opgelos kan word nie, moet deur die lynfunksie-amptenaar na die betrokke departementshoof (en vir die GKS-sekretariaat ter info) deurgevoer word sodat departementshoofde en hulle Ministers kennis kan neem van probleme wat op die grondvlak ondervind word.

3.8.6 Verslagdoening

PKS'e moet soos deur GKS'e bepaal aan die GKS'e verslag doen sodat daar jaarliks op 31 Maart en op 30 September aan die Kabinetsekretariaat verslag gedoen kan word na aanleiding van 'n besluit van die Kabinet wat die inligting verlang. Spesifieke

4. PROJEKSPANNE

4.1 Inleiding

Indien die welvaart van die land steeds op 'n beter grondslag geplaas wil word, sal dit nodig wees om vier vennote in 'n eenheid saamgesnoer te kry om aksiegerigte programme en projekte aan te pak. Hierdie vier vennote is:

- streekdiensterade en plaaslike owerbode
- staatsdepartemente
- gemeenskap (teikengroep) self
- private sektor

Projekspanne kan bestaan uit enige een van die vier vennote alleen of uit 'n kombinasie daarvan. Projekspanne word saamgestel op grond van behoeftes en probleme wat in gemeenskappe geïdentifiseer word en vervolgens aangespreek moet word. Die PKS moet in hierdie verband die nodige inisiatief neem ten opsigte van daardie probleme of behoeftes wat binne die raamwerk van die PKS aangespreek moet word.

Die breë uitgangspunt wat geld is dat hierdie vennote volgens die spesifieke behoefte of aksie wat benodig word in 'n eenheid saamgevoeg word. In effek kan dit beteken dat vir 'n spesifieke behoefte al vier vennote vir 'n projek betrek word. In ander gevalle mag slegs twee of selfs net een van die vier vennote betrek word.

Hierdie vier vennote word dan gesamentlik of afsonderlik, na gelang van omstandighede, in 'n projekspan saamgevoeg om 'n spesifieke projek aan te pak en af te handel. So 'n projekspan maak nie formeel deel uit van die GKS of PKS nie, maar ad-hoc samesprekings, beraadslaging en terugrapportering aan gemelde strukture is wel noodsaaklik. Nadat 'n projek afgehandel is sal so 'n projekspan ook "ontbind".

Dit is moontlik dat sekere van die vennote (individue) by selfs meer as een projekspan betrokke kan wees.

Die voordeel van die projekspanne is veral die volgende:

- hulle het nie nodig om by die geskeduleerde vergaderings van die PKS teenwoordig te wees nie.
- die projekspanne kan al hul tyd en energie op aksiegerigtheid instel (projekte).

Projekspanne moet veral konsentreer op die werklike gevoelde behoeftes van gemeenskappe, soos laasgenoemde dit uit sy eie geledere bepaal het.

Projekspanne kan op grond van twee benaderings saamgestel word:

eerstens op grond van behoeftes of probleme wat deur formele of ander instansies binne en buite die gemeenskap bepaal word bv watervoorsiening, gesondheidsdienste, ensomeer.

tweedens op grond van die werklik gevoelde en beleefde behoeftes wat deur die

besonderhede wat in die verslae verlang word sal deur die Kabinetsekretariaat aangedui word.

3.8.7 Alle personeeluitgawes sal uit die departemente se eie begrotings bestry word.

gemeenskap self of die teikengroep bepaal word.

4.2 Uitgangspunte

Die uitgangspunte wat by projekspanne moet geld is veral die volgende:

eerstens moet dit aksiegerig wees. Dit impliseer dat spesifieke behoeftes of probleme met konkrete aksies aangespreek moet word.

tweedens dat projekspanne bly voortbestaan totdat die spesifieke aksie afgehandel is en dan "ontbind". Dit bevestig dus dat 'n projekspan doelgerig moet wees en nie net in naam moet funksioneer nie.

derdens sal die behoefte of probleem bepaal of 'n projekspan nodig is al dan nie. Projekspanne moet dus eers in werking gestel word as daar 'n behoefte daarvoor is en nie andersom nie.

vierdens moet 'n geïntegreerde benadering gevolg word wat impliseer dat owerheidsamptenare, lede van die gemeenskap self, asook private sektor persone in 'n projekspan saamgevoeg kan word. Alles sal afhang van die projek of aksie en wie almal as hulpbron moet dien.

vyfde moet gepoog word om 'n projekkoördineerder daar te stel wat verkieslik 'n persoon van die Provinsie of Plaaslike Owerheid kan wees om deurlopend die onderskeie projekspanne se vordering en modes-operandi te monitor en waar nodig ondersteuning te verleen.

sesdens moet die projekspanne nie as direkte deel van die PKS gesien word nie, maar dat vordering van die projekspanne wel aan die PKS voorgelê word vir die nodige verslagdoening aan die GKS, wat weer 'n gekonsolideerde verslag sal voorlê vir opname in die verslag aan die Kabinet.

Die instelling van 'n projekspan bring die filosofie van ontwikkeling en vennootskap tussen die onderskeie rolspelers sterk na vore. Hierdie filosofie word wêreldwyd bevestig en die Verenigde Nasies beklemtoon ook die sinvolheid van so 'n benadering waar Derde Wêreld omstandighede verbeter moet word na Eerste Wêreld situasies. Anders gestel, waar lewenskwaliteit van mense verbeter moet word, kan 'n ontwikkelingsgerigte benadering as een van die werkswyses wat daartoe kan bydra om lewenskwaliteit te verhoog, aangewend word.

Ander meer direkte benaderingswyses is ook nodig en die projekspangedagte elimineer nie hierdie ander benaderings nie.

Die belangrikste aspekte wat die projekspan-gedagte praktykgerig maak is die noodsaaklike vennootskap tussen die owerheid, private sektor en die gemeenskappe of teikengroepe self. Sonder hierdie vennootskap en eenheid van optrede kan geen regering die lewenskwaliteit of lewensomstandighede van mense verbeter nie.

Die groot uitdaging veral op plaaslike vlak is en bly steeds om die private sektor sterker by aksie of projekgerigte programme wat afgestem is op spesifieke teikengroepe betrokke te maak. In hierdie opsig het die PKS 'n belangrike en deurlopende funksie om te vervul.

5. SKAKELFORUMS OF ONTWIKKELINGSVERENIGINGS BINNE GEMEENSKAPSVERBAND (GSF's)

5.1 Inleiding

Die Nasionale Koördineringsmeganisme wat op streek- en plaaslike vlak sy neerslag vind in die Gesamentlike Koördineringsentra (GKS) en die Plaaslike Koördineringsentra (PKS) benodig 'n indirekte verlengstuk of 'n meganisme na die gemeenskap as sodanig. Hierdie meganisme is veral noodsaaklik om die owerheid en die gemeenskap self asook die private sektor se bedrywighede en aksies te sinchroniseer.

Hierdie meganisme behoort basies vanuit die gemeenskap of die teikengroep gevorm te word en moet nie uit 'n beduidende getal owerheidsamptenare bestaan nie. So 'n meganisme het by onderskeie gemeenskappe in die verlede bekend gestaan as 'n Gemeenskapskakelforum (GSF) of 'n Ontwikkelingsvereniging.

Die naam wat so 'n meganisme genoem word is nie belangrik nie, wat wel belangrik is, is sy samestelling en funksionering, wat verder aan bespreek word.

Dit is belangrik om daarop te let dat daar tans veral op Swart- en Kleurlinggemeenskappe gekonsentreer word ten einde hul lewensomstandighede te verbeter. Dit moet egter nie uit die oog verloor word nie dat sover dit veiligheid en welvaart van die land aangaan, die ander bevolkingsgroepe nie buite rekening gelaat kan word nie. Hoewel daar 'n klemverskuiwing in terme van behoeftes sal wees, sal alle bevolkingsgroepe met die verloop van tyd aandag vanuit die steisverband moet verkry.

In hierdie stadium is dit byvoorbeeld belangrik om die goedgesindheid en samewerking van die Blankes te verkry om met opheffingswerk behulpsaam te wees in swart dorpe, om onder andere, daardeur te help om die veiligheid en welvaart van alle inwoners van die land te verseker en te verbeter.

5.2 Rasionaal van GSF's of Ontwikkelingsverenigings

Dit is noodsaaklik om die Derde Wêreld gemeenskappe in die land by te staan om sodoende nader aan 'n Eerste Wêreld situasie te beweeg. Dit sal beteken dat sterk klem op sekere vorms van modernisering gelê moet word. In hierdie proses is dit egter noodsaaklik dat gemeenskappe (teikengroep), self in die prosesse betrek moet word. Die volgende is uitgangspunte wat belangrik is en toegepas behoort te word by die funksionering van GSF's of Ontwikkelingsverenigings:

- Gemeenskapsdeelname en gemeenskapsbetrokkenheid is 'n voorvereiste vir sinvolle funksionering.
- Die kweek van 'n algemene bewustheid in die gemeenskap om aksies en projekte aan te pak ter verbetering van hul eie welvaart.
- Die aanvaarding deur die gemeenskap om sover moontlik selfhelp toe te pas.
- Die toenemende aanvaarding van verantwoordelikheid om 'n beter toekoms in eie reg daar te stel.

- Die erkenning en beskerming van die gemeenskap se menswaardigheid.
- Die beklemtoning en propagering van aksies wat gerig is op die welvaart van die gemeenskap.
- Die bevordering van onderlinge samewerking in die gemeenskap en die vestiging en instandhouding van 'n vennootskapsbasis tussen die gemeenskap, die private sektor en die owerheidsektor, ten einde hul gemeenskaplike verantwoordelikheid ten opsigte van die uitwissing van sosio-ekonomiese vraagstukke doelgerig na te streef.
- Dat die gevoelde en beleefde behoeftes deur die gemeenskappe self identifiseer, die nodige aandag verkry sodat dit binne owerheid en private sektor verband gehanteer kan word.

Hoewel die GSF of Ontwikkelingsvereniging sterk gemeenskapsgerig is en sodanig saamgestel moet word dat dit primêr uit gemeenskapslede moet bestaan, is dit noodsaaklik dat daar 'n direkte kommunikasielyn tussen die GSF of Ontwikkelingsvereniging en die PKS moet wees.

Van die uiterste belang is dat hoewel hier na 'n GSF of Ontwikkelingsvereniging verwys word, dit slegs 'n soort van versamelnaam is en dat gemeenskappe die reg daartoe moet hê om hierdie meganisme die naam waarmee hy as gemeenskap gelukkig sal wees, te gee.

5.3 Die stigting van 'n GSF of Ontwikkelingsvereniging

Bepaalde voorbereidings is noodsaaklik alvorens daar tot die stigting van so 'n meganisme oorgegaan word. Die belangrikste aspekte hier ter sprake is onder andere:

5.3.1 Die Provinsie, Plaaslike Owerheid en PKS moet vooraf kennis dra van die te stigte GSF of Ontwikkelingsvereniging.

5.3.2 'n Persoon (instansie) moet die primêre verantwoordelikheid neem vir die inisiëring, bemaking en daarstelling van 'n GSF of Ontwikkelingsvereniging. In die geval van so 'n meganisme in swartgemeenskappe sal dit byvoorbeeld primêr die verantwoordelikheid van die betrokke Provinsiale Administrasie se "lynfunksionaris" wees.

5.3.3 Die verantwoordelike persoon behoort meestal 'n persoon binne die raamwerk van die owerheidsektor te wees. So 'n beampte behoort egter met sy bemakingsaksie en gesindheidskepping in die spesifieke gemeenskap daarin te slaag om die daarstelling van 'n GSF of Ontwikkelingsvereniging deur die gemeenskap self tot stand te laat bring. Hy moet egter steeds in die laaste instansie verantwoordelik gehou kan word vir die daarstelling van so 'n meganisme.

5.3.4 Alvorens daar enigsins in die gedagterigting van 'n GSF of Ontwikkelingsvereniging beweeg word, moet daar eers 'n deeglike situasie-analise gedoen word van strukture wat reeds in 'n gemeenskap funksioneer. Die doel hiervan is veral:

Eerstens om te verhoed dat 'n bestaande struktuur gedupliseer word.

Tweedens om te verseker dat indien daar reeds 'n soortgelyke struktuur is, sy werksaamhede net so behou kan word en gevolglik onnodige insette van die kant van die owerheid uitskakel en sodoende die geloofwaardigheid van die gemeenskap behou word.

Derdens om onnodige verwarring by die gemeenskap uit te skakel.

Vierdens om te verhoed dat lede van die gemeenskap 2 of 3 afsonderlike vergaderings bywoon wat basies dieselfde werk verrig. Hiervan is daar reeds talle voorbeelde in gemeenskappe.

Vyfdens om te verseker dat die owerheid se geloofwaardigheid nie geskaad word deur dupliserende aksies in die gemeenskap te bewerkstellig of te bevorder nie.

5.3.5 Die betrokke beampte wat daartoe sou oorgaan om die stigting van 'n GSF of Ontwikkelingsvereniging te inisieer moet die volgende modus operandi volg:

5.3.5.1 'n Totale situasie-analise of 'n sogenaamde gemeenskapstudie van die gemeenskap doen.

5.3.5.2 Sy eerste kontakpunt moet die plaaslike owerheid wees waar die doel, taak en funksie van 'n GSF of Ontwikkelingsvereniging duidelik uitgespel moet word.

Elke plaaslike owerheid moet die reg daartoe gebied word om te besluit of hy 'n deeglike toeligting aan 'n groter of kleiner deel van die plaaslike owerheid noodsaaklik ag. In hierdie proses is dit belangrik dat die plaaslike owerheid en die GSF of Ontwikkelingsvereniging nie teenoor mekaar gestel moet word nie, maar as vennote gesien moet word. Dit sal dus noodsaaklik wees dat dié beampte baie duidelikheid het oor plaaslike owerhede se rol, taak en funksie asook die van 'n GSF of Ontwikkelingsvereniging (kyk byvoorbeeld Wet 102/82 ten opsigte van Swart Plaaslike Owerhede).

5.3.5.3 Indien daar in die gemeenskap 'n struktuur is wat as 'n GSF of Ontwikkelingsvereniging sou kan funksioneer, moet daar, met die medewete van die plaaslike owerheid, met die struktuur onderhandel word sodat dit in die behoeftes van 'n GSF of Ontwikkelingsvereniging kan voorsien.

5.3.5.4 Vervolgens sal daar, indien daar nie reeds 'n struktuur is wat sodanige funksies kan vervul nie, met geïdentifiseerde strukture en saakmakende individue die rasionaliteit van 'n GSF of Ontwikkelingsvereniging gehanteer moet word. Op hierdie wyse word daar dus bemarkingswerk gedoen en 'n klimaat geskep vir die daarstelling van sodanige meganisme.

5.3.5.5 Nadat 'n gunstige klimaat geskep is, kan na gelang van die spesifieke gemeenskap se situasie die volgende gedoen word:

- die plaaslike owerheid of ander "gesaghebbende" instansie kan 'n gemeenskapsvergadering belê vir die daarstel van 'n GSF of Ontwikkelingsvereniging.
- Verteenwoordigers vanuit die gemeenskap waaronder ook byvoorbeeld voorsitters van wykskomitees in swart woongebiede ressorteer, kan na 'n stigtingsvergadering

genooi word.

- * Die volle inhoud van 'n GSF of Ontwikkelingsvereniging, sy doel, taak en funksie met veral die filosofie van ontwikkeling en dus welvaartaangeleenthede moet hier weer eens hanteer word. Die gesindhede van die Plaaslike Owerheid en die Staat in terme van welvaartbevordering moet spesifieke aandag verkry.
- * Tydens hierdie geleentheid moet die teenwoordige teikengroep daartoe kan oorgaan om 'n GSF of Ontwikkelingsvereniging daar te stel wat as spreekbuis van die gemeenskap kan optree.
- * Hierdie spreekbuis sal veral na twee strukture 'n belangrike kommunikasierol hê om te vervul naamlik;

eerstens as spreekbuis na die plaaslike owerheid

tweedens as spreekbuis na stelselverband wat op plaaslike vlak saamgesnoer is binne die raamwerk van 'n PKS.

5.4 Samestelling van 'n GSF of Ontwikkelingsvereniging

Daar kan nie 'n eenvormige struktuur voorgehou word wat regdeur die land sal geld nie. Die rede hiervoor is dat daar Eerste Wêreld en Derde Wêreld gemeenskappe is en verder verskil gemeenskappe te veel in terme van bestaande strukture en instansies in die gemeenskappe. Die volgende aspekte is egter belangrik om in ag te neem by die samestelling van 'n GSF of Ontwikkelingsvereniging.

5.4.1 Die ideaal sou wees om in elke gemeenskap en dus nie net vir elke dorp nie, 'n GSF of Ontwikkelingsvereniging te hê. Hoewel dit nie 'n wetmatigheid moet wees nie, sal dit probleme wat later mag ontstaan by die bepaling van veral gemeenskapsbehoeftes kan uitkakel. Indien daar dus in 'n dorp byvoorbeeld 'n Blanke-, Kleurling-, en Swart gemeenskap is sou daar drie GSF's of Ontwikkelingsverenigings kon wees. Die gemeenskappe se behoeftes en nood is dikwels so uiteenlopend dat daar by vergaderings groot frustrasies ontstaan indien hul in net een so 'n meganisme saamgesnoer is.

Indien die behoefte by die gemelde gemeenskappe egter vir slegs een geïdentifiseerde meganisme is, moet volgens die gemeenskap se wense opgetree word.

5.4.2 Indien daar na aanleiding van punt 4.1 onderskeie GSF's of Ontwikkelingsverenigings in 'n dorp bestaan sou dié egter op 'n verteenwoordigende basis op gereelde en ad-hoc basis met mekaar gesprek moet voer en sekere gesamentlike beplannings doen en wedersyds hulpverlening aanbied.

5.4.3 Weer eens moet dit beklemtoon word, dat indien daar 'n bestaande struktuur is wat as 'n GSF of Ontwikkelingsvereniging kan dien, dié struktuur benut moet word, al moet daar sekere uitbreidings of toevoegings in sy samestelling met verloop van tyd plaasvind.

5.4.4 Die uitgangspunt by die samestelling moet wees dat dit so verteenwoordigend van die gemeenskap as moontlik moet wees. Die volgende instansies kan onder andere

belangrik wees vir die samestelling van 'n GSF of Ontwikkelingsvereniging:

- Georganiseerde handel
- Georganiseerde nywerheid
- Georganiseerde landbou
- Vroueorganisasies
- Jeugorganisasies
- Kultuurorganisasies
- Sportorganisasies
- Diensorganisasies
- Kerke
- Welsynorganisasies
- Plaaslike owerheid
- Wykskomitees
- Diensgroepe
- Leiers in die gemeenskap

Indien hierdie instansies nie in 'n gemeenskap aanwesig is nie, sou hulle op 'n ad-hoc basis as hulpbronne vanuit ander gemeenskappe benut kon word by aksies wat in eersgenoemde gemeenskap geneem moet word om probleme en behoeftes aan te spreek. Uit die aard van die saak sal daar minder van gemelde strukture in 'n Swartgemeenskap aanwesig wees, maar daar mag ook strukture wees, wat nie in bogenoemde lys vervat is nie en nogtans sinvol binne 'n GSF of Ontwikkelingsvereniging aangewend kan word.

5.4.5 Van kardinale belang is dat daar nie op die GSF of Ontwikkelingsvereniging sterk owerheidsektor verteenwoordiging moet wees nie. Dit beteken dat byvoorbeeld slegs een of twee persone deur die plaaslike owerheid en die provinsiale administrasie (in die geval van Swartgemeenskappe) by 'n GSF of Ontwikkelingsvereniging betrokke behoort te wees. (Kyk in hierdie verband punt twee waar die filosofie uiteengesit word.

5.4.6 Die GSF of Ontwikkelingsvereniging verkies self sy voorsitter en sekretaris en kan ook 'n dagbestuur aanwys, indien nodig.

5.4.7 Indien die GSF of Ontwikkelingsvereniging sekretariële ondersteuning benodig, kan daar in gesprek met die plaaslike owerheid of PKS gegaan word om oplossings hiervoor te help soek.

5.5 Funksies van 'n GSF of Ontwikkelingsvereniging

Die volgende belangrike funksies wat deur 'n GSF of Ontwikkelingsvereniging uitgevoer behoort te word is:

5.5.1 Om die gemeenskap se behoeftes en probleme deur die gemeenskap self te laat bepaal of toe te sien dat dit bepaal word.

5.5.2 Om die gemeenskap te benut om self sy prioriteite ten opsigte van probleme en behoeftes te bepaal.

5.5.3 Die aanwys, identifisering en of skep van promotors of hulpbronne ten einde aksies gerig op gemelde prioriteite uit te voer.

5.5.4 Om gemeenskapsbetrokkenheid te mobiliseer by die gemeenskap se welvaart (direk) en of veiligheidsituasie (indirek).

5.5.5 Die opstel van gemeenskapsaksieplanne en die deurlopende evaluering van die vordering daarvan.

5.5.6 Die inisiëring van projekte wat gerig is op behoeftebevrediging in die gemeenskap.

5.5.7 Om private sektor betrokkenheid by aksieplanne te bekom en te bevorder.

5.5.8 Om sinvolle kommunikasie met die owerheid uit te bou en in stand te hou.

5.5.9 Om probleme of behoeftes wat deur die owerheid aangespreek moet word, na die PKS te verwys.

5.5.10 Om die gemeenskap deurlopend op die hoogte te hou of te laat hou met die vordering wat daar met aksieplanne gemaak word.

5.5.11 Om behulpzaam te wees met die saamstel van projekspanne om spesifieke aksies in die gemeenskap van stapel te stuur.

5.6 Skakelmeganismes

Die GSF of Ontwikkelingsvereniging en die PKS moet 'n sinvolle skakelingsprosedure tot stand bring. Dit sal impliseer dat verteenwoordigers van eersgenoemde op bepaalde tye by die PKS sal aansluit om sekere sake na behoefte daar te hanteer. Dieselfde sal ook geld waar verteenwoordigers van die PKS op bepaalde tye by die GSF of Ontwikkelingsvereniging sal aansluit. Afgesien van vaste en geskeduleerde bywonings van samesprekings of vergaderings van tyd tot tyd, soos reeds na verwys, kan daar ook op 'n ad-hoc basis skakeling na behoefte plaasvind.

Die plan van aksie wat vanuit die gemeenskap saamgestel is en wat 'n weerspieëling is van die behoeftes en probleme van die gemeenskap, sal tydens hierdie gemelde skakeling die inhoud van die samesprekings vorm.

Nadat so 'n aksieplan opgestel is en die gemeenskap homself ook getaak het om sekere aksies self te hanteer en af te handel, moet hierdie aksieplan aan die PKS voorgelê word, sodat die owerheidsektor se verteenwoordigers hulself daarin kan taak.

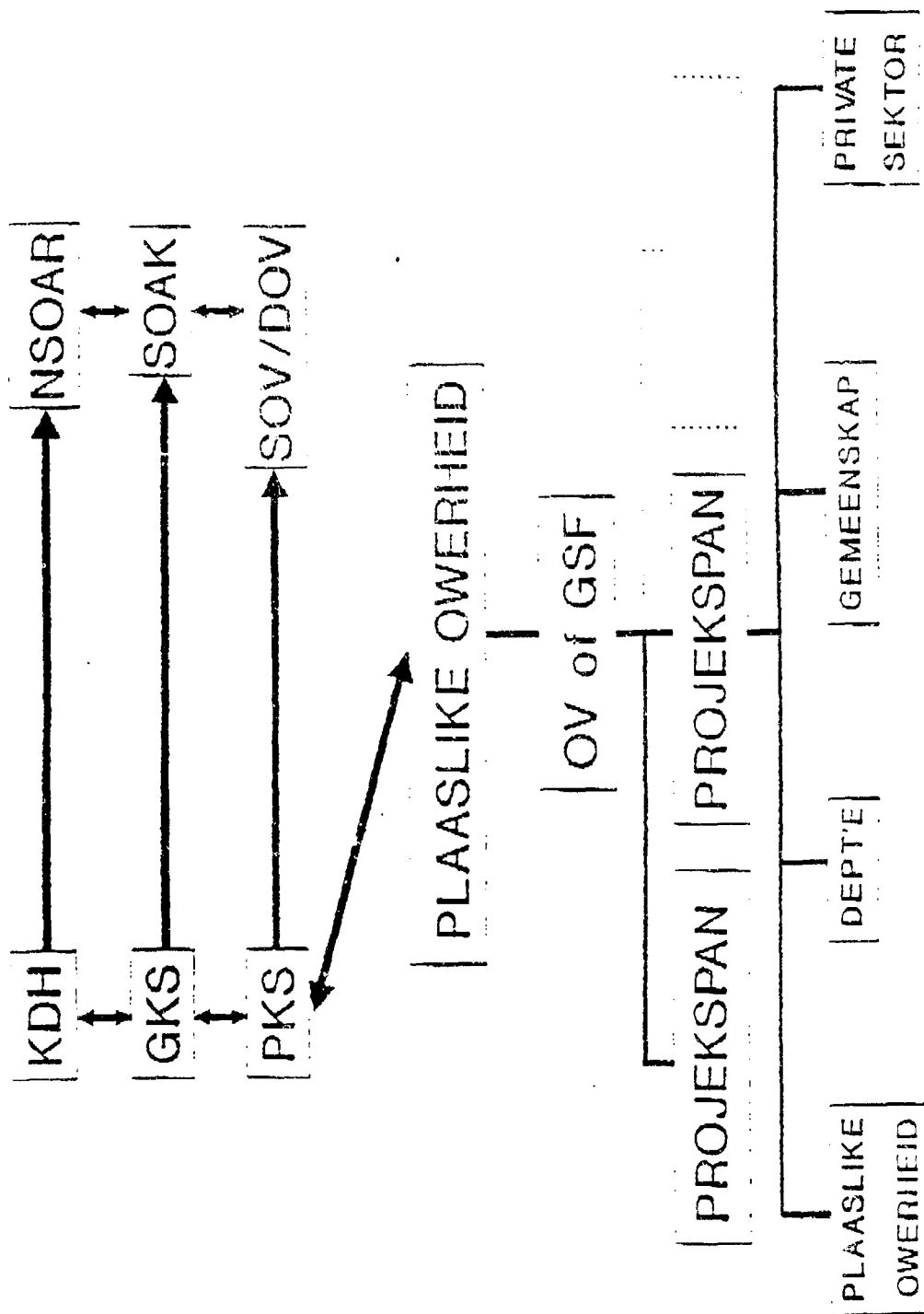
Nadat laasgenoemde afgehandel is beskik die PKS oor 'n volledige plan van aksie wat die gemelde behoeftes van die gemeenskap reflekteer en wat gevolglik by die uitvoering daarvan die samewerking en goedgesindheid van die gemeenskap sal verseker aangesien hulle deel gehad het in die opstel van die plan.

Die PKS kan verder 'n belangrike rol speel in die mobilisering van veral die private sektor by die uitvoering van die aksieplan. In hierdie opsig word onder andere gedink aan die rol wat die onderskeie SOAK's, SOV's en DOV's in hierdie verband kan speel.

Skematies voorgestel sal die skakeling tussen die owerheid se Nasionale Koördineringsmeganisme en die "private sektor" soos volg daaruit sien:

SKAKELMEGANISMES: OWERHEID

EN PRIVATE SEKTOR



6. DIE INSTELLING EN FUNKSIONERING VAN VEILIGHEIDSKOMITEES (VEIKOMS)

6.1 Die Veikom op alle vlakke

6.1.1 Agtergrond

Die bestuursfunksie van interdepartementele liggame soos die ou GBS is onder die nuwe stelsel met 'n suiwer koördineringsfunksie vervang. Omdat die GKS op streek- en PKS op plaaslike vlak dus ook nou slegs 'n koördineringsfunksie vervul, word sterk op die effektiewe funksionering van lynfunksie departemente gesteun. Vir die Veiligheidsmagte beteken hierdie klemverskuiwing dat die SAP as primêre lynfunksionaris ten opsigte van die bewaring van die binnelandse veiligheid die hoofakteur op die veiligheidsterrein is. Die SAW is egter steeds soos deur die Staatspresident ingevolge die Verdedigingswet in diens gestel ter voorkoming of onderdrukking van terrorisme en binnelandse onluste.

6.1.2 Huidige situasie

Omdat die aanwending van die volle vermoë van die staat as beginsel vir die bekamping van die rewolusionêre aanslag steeds geld, is dit noodsaaklik dat die SAP en SAW op veiligheidsterrein ook steeds sal moet saamwerk. Om te verseker dat hierdie samewerking effektief en tot voordeel van die RSA geskied, het die GVS besluit dat die volgende voorskrifte op streek- en plaaslike vlakke gevolg moet word:

6.1.2.1 Beginsels

- i. Gekoördineerde gesamentlike veiligheidsmagoptredes.
- ii. Respektering van lynfunksies.

6.1.2.2 Verantwoordelikhede

- i. Die bewaring van die RSA se binnelandse veiligheid is die lynfunksie verantwoordelikhede van die SAP, en die SAW tree in ondersteuning op. Omdat hierdie twee departemente onderling met mekaar moet koördineer, moet daar op streek- en sub-streekvlakke 'n Veikom aktiveer word om samewerking te vergemaklik.

- ii. Die verskaffing van veiligheidsinligting op streek-, sub-streek- en plaaslike vlakke is die lynfunksie verantwoordelikhede van die SAP, en die SAW tree in ondersteuning op.

- iii. Die detail afbakening van SAP en SAW verantwoordelikhede sal as 'n beleidsverklaring deur die GVS uitgevaardig word.

6.1.2.3 Doel van die veiligheidsmag koördineringsmeganisme. Om die beplanning, uitvoering en monitering ten opsigte van alle gesamentlike veiligheidsmagoptredes te koördineer.

6.1.2.4 Voorvereistes vir suksesvolle gesamentlike optredes

- i. Vroeë waarskuwing van die hulp wat benodig word vir 'n spesifieke situasie.

- ii. Tydige, volledige en akkurate inligting ten opsigte van die aard en omvang van die situasie.
- iii. Gesamentlike beplanning en besluitneming waartydens die rol en take van die onderskeie magte duidelik uitgespel word.
- iv. Duidelike opdragte aan alle betrokkenes (veral waar die gebruik van vuurwapens ter sprake is).
- v. Gesamentlike beheer en monitering van optredes om te verseker dat dieselfde voorligting aan hoër SAP en SAW vlakke gegee word.

6.1.2.5 Samestelling van die Veikom op:

i. Streek- (GKS) vlak

- (1) Voorsitter: Die SAP SK/Adj Sk Ops Tak of die SAW Kmdmt Bev, soos die situasie vereis.
 - (2) Lede : SAP
SAP(V)
SAW
- Gekoöpteerde lede soos benodig
(bv Provinsies (Burg B), Gevangenisdiens, ens)
Sekretaris (SAP of SAW lid)

Nota: Waar daar meer as een SAP SK per GKS gebied is kan:

- Elke SK gebied 'n aparte Veikom aktiveer.
- Alle SK gebiede saam een Veikom vorm.

ii. Sub Streeks - (SAP DK en SAW GP) vlak

- (1) Voorsitter : SAP DK of SAW Gp Bev, soos die situasie vereis.
 - (2) Lede : SAP
SAP(V)
SAW
- Gekoöpteerde lede soos benodig
Sekretaris (SAP of SAW lid)

Nota:

(1) Die afskaffing van Sub GBS'e het vir die SAW en veral vir die SAP 'n vakuum ten opsigte van gesamentlike optredes op DK en GP vlak gelaat.

(2) Omdat dit belangriker is dat sinvolle skakeling op hierdie vlak eerder as die plaaslike vlak geformaliseer word, is besluit dat Veikoms hier aktiveer moet word. Hierdie Veikoms sal gebeurlikheidsplanne vir die hele streek opstel en deur die lynfunksiekanaal na die SAP en SAW verteenwoordigers op plaaslike vlak (SAP SB en SAW komdo) versprei.

iii. Veiligheidsmagbetrokkenheid by die PKS op Plaaslike vlak.

- (1) Daar sal dus geen formele Veikom op plaaslike (PKS) vlak bestaan nie. Die SAP

SE en die SAW Komdo Bev moet egter die PKS vergaderings in hulle spesifieke gebiede bywoon en sorg dat daar wedersydse koördinering ten opsigte van veiligheidsaksies plaasvind.

(2) Indien daar Veiligheidsprobleme op plaaslike vlak opduik wat nie in terme van lynfunksie bevoegdheid afgehandel kan word nie, moet die betrokke departement (SAP of SAW) dus by die DK/Gp vlak Veikoms om hulp aanklop.

6.1.2.6 Skakeling met die GKS en PKS.

Die streek- en sub-streek Veikoms moet in hulle spesifieke gebiede by die GKS en PKS'e inskakel. Dit is die plig van veiligheidslynfunksionarisse om, waar moontlik, welvaartsinstansies betyds in te lig wanneer veiligheidsmagoptredes inbreuk gaan maak op die lynfunksieverantwoordelikhede van die welvaartsdepartemente.

6.1.2.7 Verslagdoening

i. Gesamentlike veiligheidsprobleme wat nie op grondvlak opgelos kan word nie, moet langs die lynfunksiekanaal na die sub-streekvlak Veikoms, daarna na die streekvlak Veikoms, en laastens na die nasionale vlak (GVS) verwys word.

ii. Slegs GKS Veikoms moet 'n afskrif van hulle notules aan die GVS stuur.

iii. GKS Veikoms moet maandeliks (die derde Donderdag van elke maand), 'n voorberedingsverslag oor die stabilisering van hulle spesifieke gebiede by die GVS indien. Hierdie verslae moet met die betrokke GKS voorsitters uitgeklaar word voor versending aan die GVS.

6.1.2.8 Funksies

i. Identifisering van terreine vir gesamentlike veiligheidsmagoptredes.

ii. Koördinering van gesamentlike veiligheidsmagoptredes.

iii. Opstel en deurlopende opdatering van gebeurlikheidsplanne vir gesamentlike veiligheidsmagoptredes wat daarop gemik is om enige negatiewe veiligheidsituasie wat bestaan of potensieel kan ontwikkel, te hanteer.

iv. Bepaling van gesamentlike opleidingsbehoeftes.

v. Verslagdoening.

i. Streek Veikoms aan die GVS.

ii. Sub-streek Veikoms aan die streek Veikoms.

6.1.2.9 Werkswyse

i. Veikoms vergader soos die situasie vereis, maar minstens een keer elke twee maande.

ii. Elke vergadering moet as 'n werksessie beskou word. Indien daar nie dringende werk is wat gesamentlik afgehandel moet word nie, moet elke departement dus afsonderlik voortgaan met sy lynfunksie.

iii. Veikom werksaamhede kan of pro-aktief (as inligting oor 'n toekomstige bedreiging bekend raak) of re-aktief (as die probleem reeds bestaan) wees. Die Veikom behoort egter pro-aktief ingestel te wees.

iv Die Gesamentlike Operasie Sentrum (GOS)

(1) Wanneer gesamentlike operasies uitgevoer word, moet 'n Gesamentlike Operasie Sentrum (GOS) aktiveer word om die operasie te bedryf.

(2) Die bemanning van die GOS sal deur die Veikom bepaal word.

(3) Gesamentlike werksprosedures wat elke moontlike veiligheidsituasie dek, moet vir die GOS opgestel en aan alle VM's versprei word.

7. INLIGTINGSVOORSIENING AAN GKS's/PKS's

7.1 Met die ontbinding van die GIK's/GIS's in GBS-verband het 'n leemte op grondvlak ontstaan met betrekking tot interdepartementele skakeling ten opsigte van veiligheidsinligting. Gedurende same gesprekings tussen NI, die SAP en SAW is dus besluit dat:

7.1.1 Die lynfunksionaris verantwoordelik vir die bedryf van inligting ten opsigte van Wet en Orde-aangeleenthede op streek- en plaaslike vlakke, die veiligheidstak van die Suid-Afrikaanse Polisie is, wat sorg sal dra dat relevante inligting aan alle departemente op alle vlakke voorsien sal word. Verder moet alle ander departemente ook sorg dra dat dringende informasie wat op Wet en Orde betrekking het op alle vlakke aan die SAP(V) voorsien word, sodat 'n volledige inligtingsprent daargestel kan word.

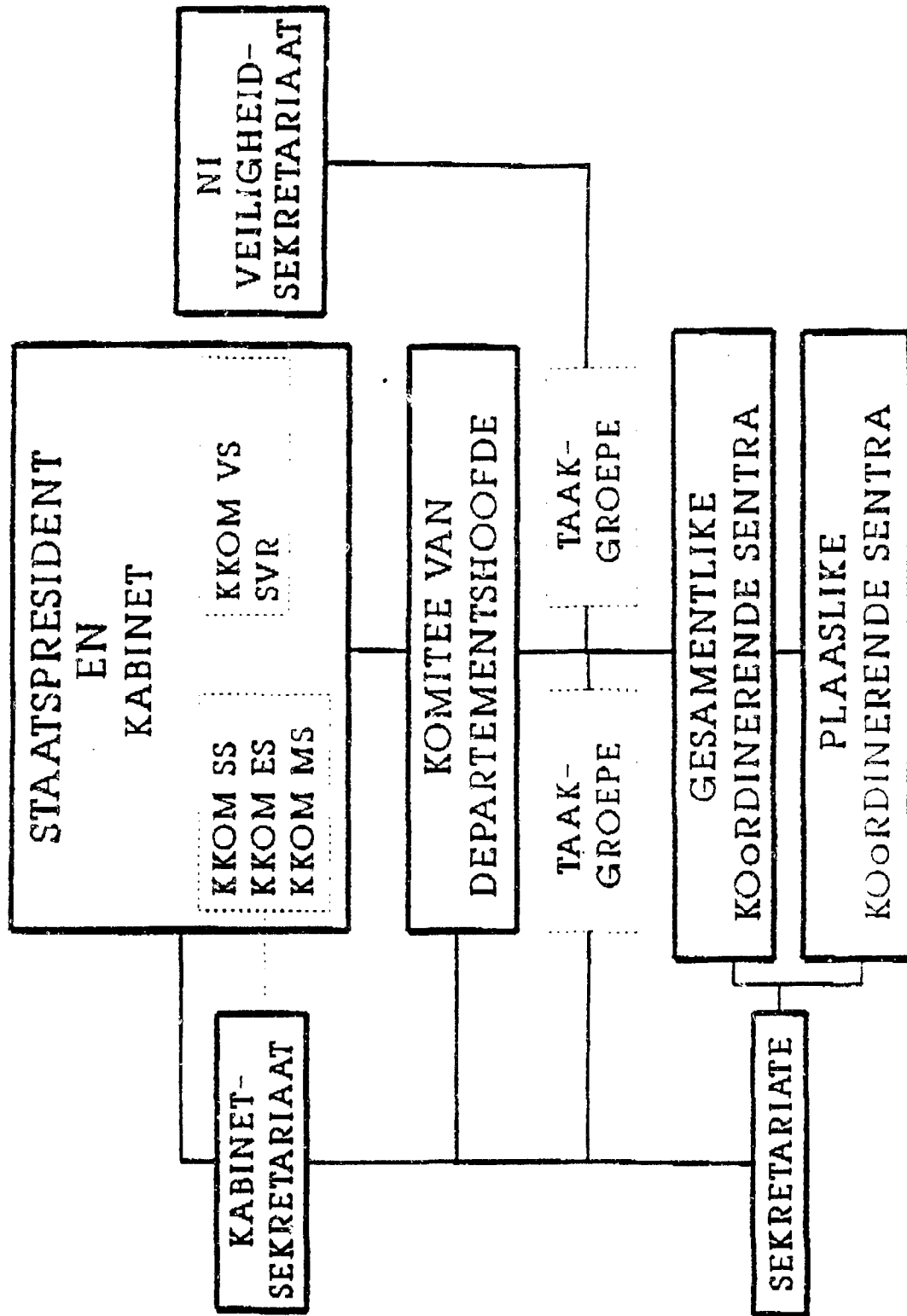
7.1.2 Die Veiligheidstak sal, wanneer daar 'n behoefte aan inligting van 'n nasionaal-strategiese aard op streekvlak bestaan, in oorleg met sy hoofkantoor reëlings vir die voorsiening daarvan tref.

7.1.3.1 Waar GKS en PKS lede nie almal sekerheidsklarings het nie, moet inligting oor die veiligheidsituasie slegs in breë trekke verstrek word en moet sorg gedra word dat taktiese inligting nie bekend gemaak word nie. Waar sensitiewe inligting noodsaaklikerwys aan 'n GKS/PKS bekend gemaak moet word, kan dit afsonderlik aan die GKS/PKS voorsitter en/of betrokke departement gedoen word. Taktiese inligting sal as 'n reël slegs by Veikoms op verskillende vlakke verstrek word.

7.1.4 Die SAP(V) wat dus as veiligheidsinligtingstafoffisier ten opsigte van Wet en Orde-aangeleenthede vir die GKS/PKS in sy streek optree, sal self oor die samestelling en funksionering van 'n inligtingsvoorsieningsinstansie vir sy streek moet besin, en die GKS/PKS voorsitter voorlig. Daar word egter voorsien dat dit wel in die praktyk nodig sal wees om interdepartementele inligtingsvergaderings te hou - veral wanneer die onrusituasie eskaleer.

Nota: NI en die SAP op nasionale vlak is dus aan die NKM op nasionale vlak verantwoordelik vir die strategiese of tendensinligtingsprent, terwyl slegs die SAP(V) op streek- en plaaslike vlakke as taktiese inligtingsvoorsieningsagent vir die GKS/PKS optree.

NASIONALE KOORDINERINGSMEGANISME



LYS VAN AFKORTINGS

"Administrasie Totale Oorlog"	- ATO
"Administration Total War"	- ATW
Burgerlike Beskermingskomitee	- BBK
Civil Defence Committee	- CDC
Departementele ATO	- DATO
Departmental ATW	- DATW
Direkteur-generaal	- DG
Director General	- DG
Distriksontwikkelingsvereniging	- DOV
District Development Association	- DDA
Gesamentlike Bestuursentrum	- GBS
Joint Management Centre	- JMC
Gemeenskapsdienstekomitee	- GDK
Community Services Committee	- CSC
Gesamentlike Inligtingskomitee	- GIK
Joint Information Committee	- JIC
Gesamentlike Inligtingsentrum	- GIS
Joint Information Centre	- JIC
Gesamentlike Koördinerende Sentrum	- GKS
Joint Co-ordinating Centre	- JCC
Gesamentlike Operasiesentrum	- GOS
Joint Operation Centre	- JOC

Gemeenskapskakelforum	- GSF
Community Liaison Forum	- CLF
Gesamentlike Veiligheidstaf	- GVS
Joint Security Staff	- JCC
Hoof van die Suid-Afrikaanse Weermag	- HSAW
Chief of the South African Defence Force	- CSADF
Interdepartementele Komitee	- IDK
Inter Departmental Committee	- IDC
Interdepartementele Taakgroep	- ITG
Inter Departmental Task-Group	- ITG
Kabinetsdienste	- KABD
Cabinet Services	- CABS
Kabinetsekretariaat	- KS
Cabinet Secretariat	- CS
Kabinetskomitee vir Ekonomiese Sake	- KKES/ KKOMES
Cabinet Committee for Economic Matters	- CCEM/ CCOMEM
Kabinetskomitee vir Maatskaplike Sake	- KKMS/ KKOMMS
Cabinet Committee for Social Matters	- CCSM/ CCOMSA
Kabinetskomitee vir Staatskundige Sake	- KKSS/ KKOMSS
Cabinet Committee for Constitutional Matters	- CCCM/ CCOMCM
Kabinetskomitee vir Veiligheidsake	- KKVS
Cabinet Committee for Security Matters	- CCSM

- 30 -

Kommunikasiekomitee	- KOMKOM
Communication Committee	- COMCOM
Kommissaris van die Suid-Afrikaanse Polisie	- KOMPOL
Commissioner of the South African Police	- COMPOL
Komitee van departementshoofde	- KDH
Committee of heads of departments	- CHD
Mini-GBS	- MGBS
Mini JMC	- MJMC
Nasionale Staatskundige, Ekonomiese en Maatskaplike Komitee	- NASSEM
National Constitutional, Economic and Social Committee	- NATCES
Nasionale Gesamentlike Bestuursentrum	- NGBS
National Joint Management Committee	- NJMC
Nasionale Bestuurstelsel	- NBS
National Management System	- NMS
Nasionale Gesamentlike Inligtingskomitee	- NASGIX
National Joint Information Committee	- NATJIC
Nasionale Inligtingswaardering	- NIW
National Information Assessment	- NIA
Nasionale Veiligheidskomitee	- NASVEI
National Security Committee	- NATSC
Nasionale Koördineringsmeganisme	- NKM
National Co-ordinating Mechanism	- NCM
Nasionale Streekontwikkelingsadviesraad	- NSOAR
National Regional Development Advisory Council	- NRDAC

- 31 -

Onwikkelingsvereniging	- OV
Development Association	- DA
Plaaslike Bestuursentrum	- PBS
Local Management Centre	- LMC
Plaaslike Koördinerende Sentrum	- PKS
Local Co-ordinating Centre	- LCC
Suid-Afrikaanse Telekommunikasie- en elektriese kragvoorsieningsgesag	- SATEKG
South African Telecommunications and Electrical Power Provision Authority	- SATEPA
Sentrale Ekonomiese Adviesdiens	- SEAD
Central Economic Advisory Service	- CEAS
Staatkundig/ekonomies/maatskaplik	- SEM
Constitutional/Economic/Social	- CES
Staatkundige/Ekonomiese/Maatskaplike Komitee	- SEMKOM
Constitutional/Economic/Social Committee	- CESCO
Sub-GBS	- SGBS
Sub-JMC	- SJMC
Streeksontwikkelingsadvieskomitee	- SOAK
Regional Development Advisory Committee	- RDAC
Streekontwikkelingsvereniging	- SOV
Regional Development Association	- RDA
Staatspresident	- SP
State President	- SP
Sentrale Statistiekdiens	- SSD
Central Statistical Services	- CSS

- 32 -

Staatsveiligheidsraad	- SVR
State Security Council	- SSC
Sekretariaat van die Staatsveiligheidsraad	- SSVR
Secretariate to the State Security Council	- SSSC
Streekvertegenwoordiger	- SV
Regional Representative	- RR
Tak: Strategiese Kommunikasie	- TSK
Strategic Communication Branch	- SCB
Veiligheidsbestuurstelsel	- VBS
Security Management System	- SMS
Veiligheidsekretariaat	- VS
Security Secretariate	- SS
Veiligheidskomitee (nasionale vlak)	- VK
Security Committee (national)	- SC
Veiligheidskomitee (streek en sub-vlak)	- VEIKOM
Security Committee (regional and sub-regional)	- SECCOM
Veiligheidsmagte	- VM
Security force	- SF
Welvaartbestuurstelsel	- WBS
Welfare Management System	- WMS
Werkkomitee van die Staatsveiligheidsraad	- WK
Working Committee of the State Security Council	- WC
Kern Werkkomitee	- KWK
Core Working Committee	- CWC

BYLAAG B

SUID-AFRIKAANSE TELEKOMMUNIKASIE EN KRAGGESAG

**RIGLYNE VIR DIE SELEKTERING, SPESIFISERING
EN AFSTANDBEHEER VAN HOORBARE ALARMS**

SATEKG 2/80

SUID-AFRIKAANSE TELEKOMMUNIKASIE-
EN ELEKTRIESE KRAGVOORSIENINGSGESAG

RIGLYNE VIR DIE SELEKTERING, SPESIFISERING
EN AFSTANDBEHEER VAN
HOORBARE ALARMS

SATEKG 2/80

OPGESTEL EN GEPROMULGEER DEUR SATEKG
IN OPDRAG VAN DIE HOOF VAN DIE WEERMAG

Verdedigingshoofkwartier,
Pretoria

Augustus 1980

RIGLYNE VIR DIE SELEKTERING, SPESIFISERING EN AFSTANDBEHEER VAN HOORBARE ALARMS

ALARMS

INLEIDING

1. Hierdie dokument is opgestel as 'n handleiding vir die selektering van hoorbare alarms as waarskuwingstoestelle.
2. Die produkte waarna verwys word, is verteenwoordigend van beskikbare tipes, maar hierdie geskrif moenie beskou word as 'n volledige katalogus van beskikbare produkte nie.

TIPES HOORBARE ALARMS

3. Die hoorbare alarms in algemene gebruik is die volgende:
 - a. Klokkies. Vibrerende klokkies is die mees populêre meerdoelige alarms. Groot klokkies kan gebruik word vir alarms, en die kleineres vir roepseine. Enkel=slagklokkies is baie nuttig vir roepdoeleindes.
 - b. Toeters. Die blêrende geraas wat deur 'n toeter voortgebring word, trek onmiddellik aandag. Hierdie irriterende geraas kan nuttig wees om 'n indringer af te skrik of om aandag te vestig op 'n belangrike gebeurtenis.
 - c. Gonsers. Afhangende van hoe hulle gemonteer word, kan gonsers omtrent onhoorbaar, of byna so luid soos 'n toeter wees. Gonsers is nuttig om plaaslike nie-kritieke gebeurtenisse aan te kondig, maar kan ook gebruik word wanneer 'n eiesoortige roepsein verlang word.
 - d. Sirenes. Die skel deurdringende geluid wat deur sirenes voortgebring word, maak hulle besonder geskik vir noodsituasies, bv om aandag op gevaar te vestig of om 'n indringer af te skrik.

BEGINSELS VAN KLANK

4. Vinnige variasies in lugdruk veroorsaak trillings van die trommelvlies wat as klank waargeneem word. Drie basiese faktore wat die waarmening van klank van 'n hoorbare sein beïnvloed, is:
 - a. Frekwensie of toonhoogte.
 - b. Omvang of volume (klankdruk).

c. Afstand vanaf die hoorder en hindernisse tussenin.

5. Daar word na die tempo, waarteen variasies in lugdruk voorkom, verwys as "frekwensie" en dit word in Hertz (Hz) uitgedruk. Die menslike oor is in staat om klank wat wissel van 20 tot 20 000 Hz waar te neem.

6. Hardheid word bepaal deur die omvang van hierdie variasies. Hoe groter die variasie in druk, hoe verder sal die trommelvlies beweeg en hoe harder die klank. Daar word na die volume of omvang van 'n klank verwys as "klankdruk".

7. Die skaal van klankdruk waarop die menslike oor sal reageer, is besonder wyd - iets soos etlike miljoene tot een. As gevolg hiervan word dit onprakties om klank van verskillende druk te vergelyk dmv 'n lineêre skaal. Om hierdie tipe metings mee te doen is 'n logaritmiese skaal baie meer paslik en gevolglik word die desibel, wat 'n logaritmiese eenheid is, gebruik om klankdrukvlakke te meet.

8. Dit is belangrik om daarop te let dat wanneer desibels gebruik word, 'n vermeerdering van 3 dB die luidheid verdubbel, maw indien 'n sein aangeslaan word teen 80 dB op 3 meter sal 'n sein van dubbelsterkte teen 83 dB aangeslaan word op 3 meter. Dit is ook belangrik om daarop te let dat dieselfde uitwerking verkry kan word deur die byvoeging van 'n bykomende toonhoogte by die sein, of deur gebruik te maak van twee seine van verskillende toonhoogtes.

TIPIESE dB VLAKKE

9. Die tabel hieronder dui sommige tipiese dB vlakke, wat met verskeie toestande geassosieer word, aan:

REAKSIE	dB	BRON
Baie luid	130-140	Lughamerboor op 1 meter
Luid	80-90	Stoomketelfabriek
Matig	70-75	Normale gesprek op 1 meter
Stil	40-50	Hospitaalkamer
Baie stil	20-30	Fluistering op 1 meter
Nouliks hoorbaar	0	

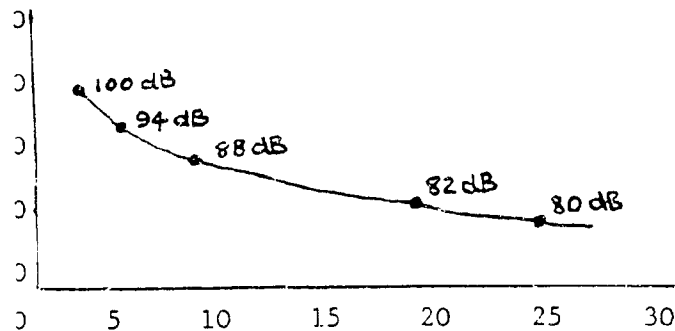
10. Klankdrukvlakke bokant 120 dB is pynlik. Bokant 150 dB kan hulle die trommelvlies beskadig. Die maksimum klankdrukvlak (KDV) bereikbaar onder atmosferiese toestande is 194 dB.

DIE UITWERKING VAN AFSTAND OP KLANKDRUK

ankdrukwisseling verminder met vermeerdering van afstand vanaf bron. Die tabel hieronder dui aan hoe klankdrukvlakke wissel met

stand, onder ideale omstandighede:

ANKDRUKVLAK dB



STAND IN METER

et op dat die KDV by elke halvering of verdubbeling van die afstand met 6 dB ssel; by die vertiendubbeling van die afstand, verander die KDV 20 dB).

E OM HOORBARE ALARMS TE SELEKTEER

. Wanneer 'n alarmtoestel gespesifiseer word, moet al die voorafgaande raktertrekke oorweeg word, asook alle beskikbare faktore betreffende die epassing daarvan. Die korrekte seintoestel vir elke toepassing behoort ter nie moeilik te wees nie indien die volgende aspekte in gedagte gehou rd:

a. Sei-funksie.

- i. Basies word seintoestelle vir die volgende funksies aangewend: algemene alarm of noodgeval; aanvang en verdaging; roep of kodering; plaaslike gevaar en aanduiding.
- ii. Wanneer 'n seintoestel geselekteer moet word, is die eerste stap die definiëring van die funksie daar an. Moet die sein 'n waarskuwing, 'n roepsein of 'n opdrag wees? Sal dit gebruik word om lewens of waardevolle eiendom te beskerm? Hoeveel tyd sal beskikbaar wees vir optrede?
- iii. Dit is vanselfsprekend dat hoe meer kritiek die toepassing is, hoe meer skrikwekkend moet die sein wees wat gegenereer word. 'n Toeter of sirene is gewoonlik die mees skrikwekkende aangesien die irriterende lawaai onmiddellik aandag gebied. 'n Trillende of vibrerende tipe klokkie kan gebruik word as gevaarsein binne 'n kleiner gebied. Enkelslagklokkies of gonsers kan

gebruik word as nie-kritieke alarm=
stelsels of verklikkers.

- b. Eenvormige klankverspreiding. Gewoonlik word beter klankverspreiding verkry deur die noukeurige plasing van 'n aantal kleiner seintoestelle in 'n gegewe gebied, as deur die plasing van 'n enkele groot eenheid in 'n sentrale posisie.
- c. Omgewingsklanktoestande. Die frekwensie (toonhoogte) van die geselekteerde seintoestel moet so ver moontlik verskil van die agtergrondgeruis en moet hierdie geruis met minstens 6 dB oorskry. Hoe groter die geruis, hoe harder is die sein en hoe meer eenhede word benodig. Toeters en klokkes is geskikter vir algemene alarmstelsels aangesien hul variërende toonhoogtes bo die agtergrondgeruis gehoor kan word. Vir langafstand-opelug-alarmstelsels is sirenes geskikter.
- d. Grootte van Gebied wat Gedek moet word.
 - i. Oor die algemeen, hoe groter die gebied is, hoe luider is die sein en hoe groter is die aantal eenhede wat benodig word. Beter dekking word normaalweg verkry deur gebruik te maak van verskeie seine met 'n laer dB aanslag as deur gebruik te maak van een luide sein; die sielkundige uitwerking op 'n persoon in die nabyheid van 'n hoëkragsein wat onverwags in werking gestel word, is nog 'n rede waarom verspreide eenhede gebruik word.
 - ii. Hindernisse tussenin, soos geboue, mure of ander strukture moet ook in aanmerking geneem word. Om bv alarm te maak in 'n groot fabriek, sou 'n groot sirene vir die opeluggebied, met miskien bykomende sirenes of toeters vir spesifieke gebiede wat beskut is van die hoof sirene, benodig word. Hierdie alarms sal nie persone binne die fabrieksgeboue effektief waarsku nie en derhalwe sal bykomende klokkes in noukeurig geplaaste posisies benodig word.
- e. Oorwegings by Montering. Die oppervlak waarop alarms gemonteer word, kan 'n merkbare uitwerking op die sein hê. So byvoorbeeld, moet 'n toeter of sirene stewig vasgemaak word op 'n soliede oppervlak sodat die energie wat vrygestel word nie geabsorbeer word deur die montasie nie maar sodat al die energie deur die klankbron gevoer word. 'n Gonser kan egter baie harder klink indien dit gemonteer word op 'n resonerende oppervlak wat as 'n klankbord sal dien.

- f. Kragvoorsieningsbehoefte. 'n Primêre oorweging by die selektering van seintoestelle is die tipe elektriese krag wat beskikbaar is. Elektriese teitsaangedrewe toestelle is beskikbaar wat laekrag GS, enkel- of driefase kragnettoevoer benodig. Daar moet egter in gedagte gehou word dat die kragnettoevoer onderbreek kan word op daardie oomblik wanneer 'n noodalarm noodsaaklik is. Voorziening moet gemaak word vir noodkragtoevoer dmv 'n kragopwekker of batterye.

SELEKTERINGSTABEL

13. In die selekteringstabel word verskeie seintoestelle volgens afstandsdkking en gemiddelde prysaanduiding gelys.

WERKSAFSTAND VAN ENKELTOESTEL	TIPE TOESTEL	AFSTAND TUSSEN VEELVOUDIGE TOESTELLE	PRYS
9,5KM	SIRENE	27KM	N/B
5KM	SIRENE	15KM	R1 700
2KM	SIRENE	5KM	R1 000
600M	SIRENE	1,6KM	R 70
200M	SIRENE	500M	R 40
120M	SIRENE	300M	R 40
70M	KLOK	180M	R 30
40M	TOETER	100M	R 76
20M	KLOK	50M	R 26

SPESIFISERING VAN ALARMS

14. Die volgende parameters moet gespesifiseer word wanneer alarmstelsels aangeskaf word:

- Tipe. Sirene, toeter, klok, gonser, ens.
- Klankvlak. Die klankvlak word gespesifiseer in dBA en moet 6 dB hoër as die agtergrondgeruisvlak wees. Vir normale toestande is 60 dBA voldoende by die luisterpunt (uiterste afstand). In omgewings waar meer geraas voorkom, sal 70 dBA of selfs 80 dBA benodig word. Die volgende tabel dui die verhouding aan tussen klankvlak en afstand by verskillende omgewings:

KLANKVLAK	AFSTAND		
	STIL	RASERIG	BAIE RASERIG
80 dBA	20m	7m	2m
86 dBA	40m	13m	4m
90 dBA	70m	22m	7m
95 dBA	120m	40m	13m
100 dBA	200m	70m	22m
110 dBA	600m	200m	70m
120 dBA	2km	700m	220m
130 dBA	5km	1,6km	500m
136 dBA	9,5km	3km	1km

- c. Kragtoevoer. Die beskikbare kragtoevoer moet aangedui word, bv handbedien of volt, en frekwensie van die beskikbare kragtoevoer. Die meeste alarmstelsels is beskikbaar in 'n wye reeks van elektriese kragvoorsiening; vanaf battery tot 3-fase WS.
- d. Grootte en Massa. Waar dit belangrik is, moet die maksimum toelaatbare afmetings en massa aangedui word.
- e. Oorwegings by Montering. Daar moet aangedui word waar die alarms gemonteer sal word, bv binnenshuis, buitenshuis, op 'n dak, op 'n toring, teen 'n muur, ens.
- f. Omgewingsvereistes. Indien die toestel weerbestand of brandbestand moet wees, moet dit gemeld word.
- g. Motoraanslag. Sekere elektries-aangedrewe sirenes is ontwerp vir kort periodes van werking. Indien daar beoog word om die sirene vir langer as 15 minute op 'n slag te gebruik, moet gespesifiseer word dat die sirene dië tipe moet wees met 'n langdurige werkvermoë om sodoende te verhoed dat die motor uitbrand.

TIPIESE DATA

15. Vir tipiese data op verskillende alarmstelsels, kyk aanhangsels A tot G.

AFSTANDBEHEER VAN ALARMSTELSELS

16. By sekere toepassings sal dit noodsaaklik wees om alarmstelsels by 'n afgeleë punt te beheer, bv daar word vereis dat 'n alarm vanuit 'n sentraal geleë beheerkamer aan- en afgeskakel kan word, of dat sodanige beheerkamer in kennis gestel word wanneer 'n alarm in werking gestel is. Die metode om afstandbeheer te bewerkstellig, sal afhang van verskeie faktore, bv afstande betrokke, aard van terrein, aantal alarms en hul posisies, koste, betroubaarheid of integriteit wat verlang word, ens.

BEHEERFUNKSIES

17. Die volgende beheerfunksies kan geïdentifiseer word:
- a. Waarskuwing dat 'n afgeleë alarm geaktiveer is.
 - b. Plaaslike aktivering (of kansellering) van 'n afgeleë alarm.
 - c. Plaaslike bevestiging dat 'n afgeleë alarm werklik funksioneer wanneer dit geaktiveer word.
 - d. Stelselintegriteitstoets om te bevestig dat beheerkringte korrek funksioneer.

TIPES BEHEERSKAKELS

18. 'n Beheerskakel is die metode waarvolgens beheerinformasie versend word vanaf 'n plaaslike na 'n afgeleë plek. Dit kan die volgende wees:

- a. Kabelverbinding.
 - i. Die eenvoudigste verbindig is dmv draad of kabel. Die gebruik daarvan is slegs prakties indien afstande betreklik kort is en die aantal alarms wat beheer moet word, min is.
 - ii. Vir groter afstande kan lyne van die Poskantoor gehuur word. In hierdie geval sal 'n modem aan beide kante van die lyn benodig word om GS beheerkrag te omskep in tone wat dmv die Poskantoorlyn oorge-send kan word. Slegs modems wat deur die Poskantoor goedgekeur is, mag gebruik word.
 - iii. Vir 'n groter aantal alarms kan die alarm-funksies vermeervoudig word om sodoende die aantal beheerskakels wat benodig word, te verminder.

b. Radioskakels.

- i. Beheerinformasie kan oor 'n radioskakel versend word. Dit vereis 'n sender en 'n ontvanger aan elke kant van die skakel en goedkeuring moet vanaf die Poskantoor verkry word. 'n Modem word benodig by elke kant ten einde die oorgeseinde informasie in die vorm van 'n kode te kan versend, om te verseker dat foutiewe werking agv radiosteurings op die radioskakel, vermy word.
- ii. Radiofrekwensies sal in die BHF of UHF bande wees wat, afhangende van die geografiese eienskappe van die omliggende terrein, 'n afstandswerking van ongeveer 50 km sal toelaat.

SELEKTERING VAN DIE TIPE BEHEERSKAKEL

19. Die volgende tabel dien as 'n gids vir die selektering van die tipe afstandbeheerskakel:

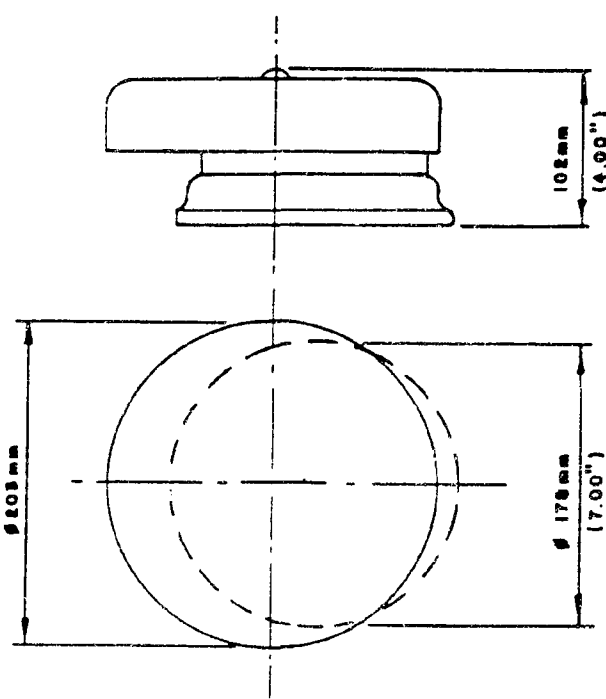
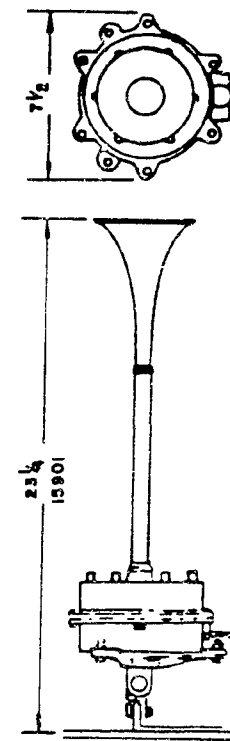
AFSTAND	KABEL	HPK LYN	RADIOSKAKEL
0 - 10 km	X		
1 - 50 km		X	X
1 - 1000 km		X	

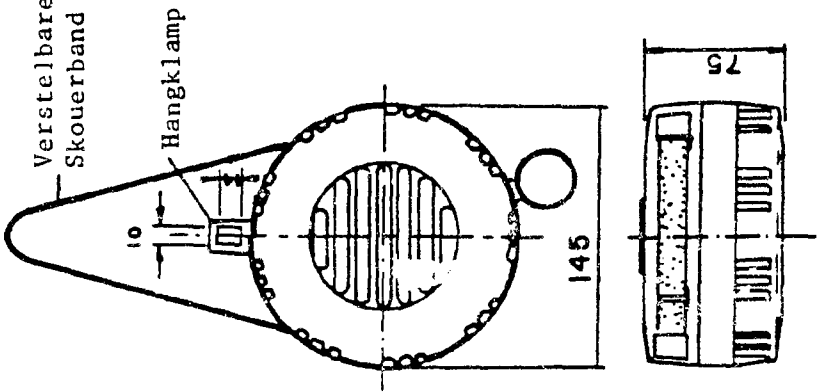
VOORSIENERS VAN UITRUSTING

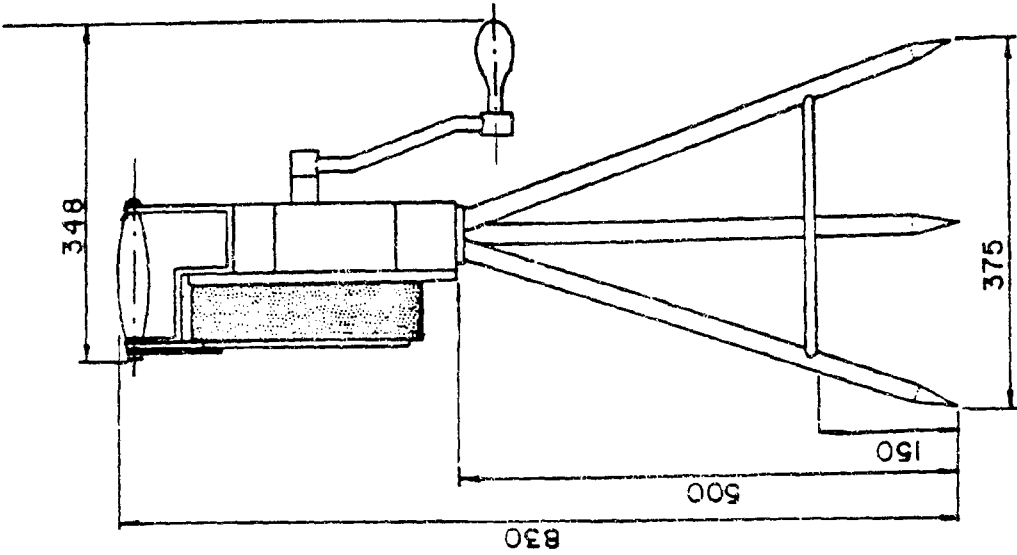
20. Die meeste voorsieners van elektroniese kommunikasie-uitrusting kan geskikte afstandbeheerstelsels voorsien.

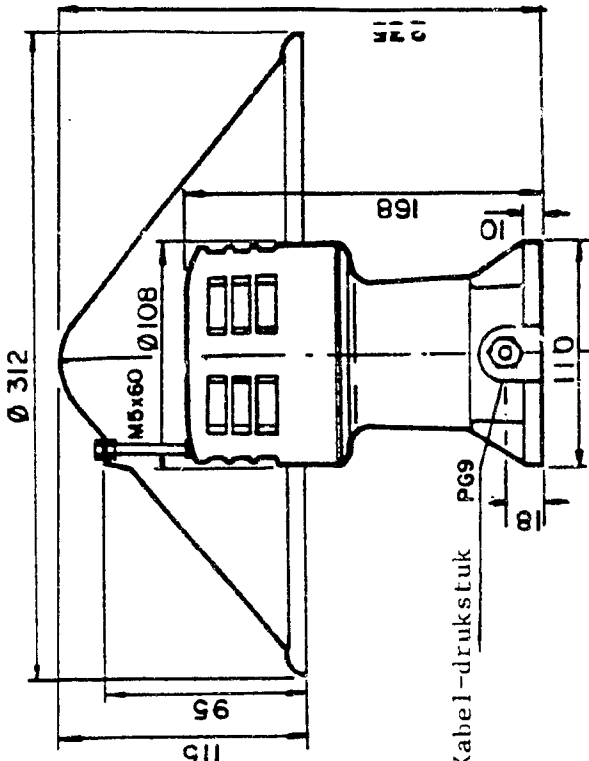
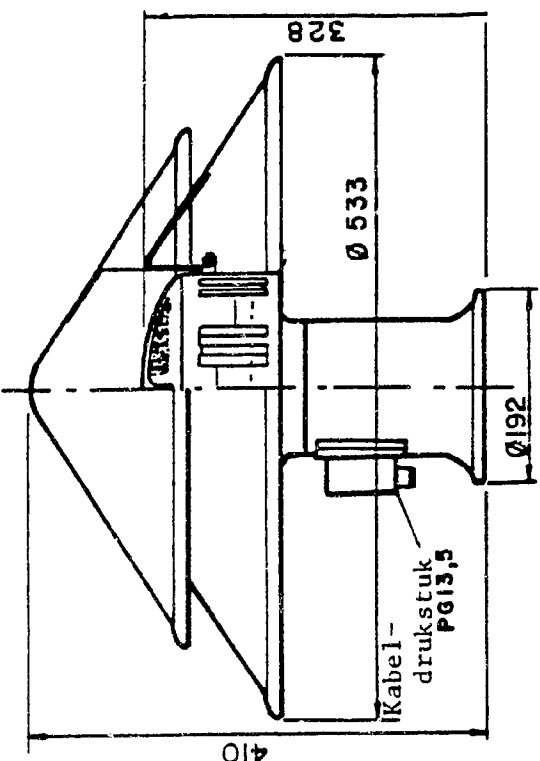
KOSTE

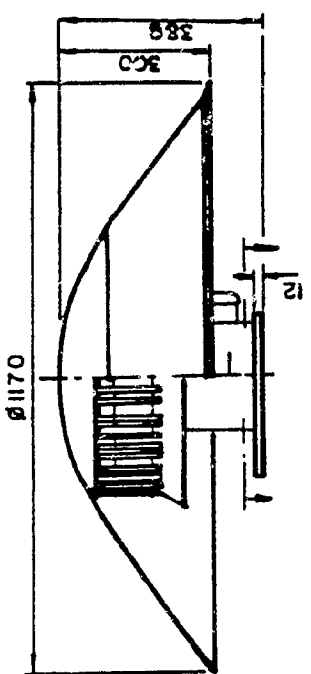
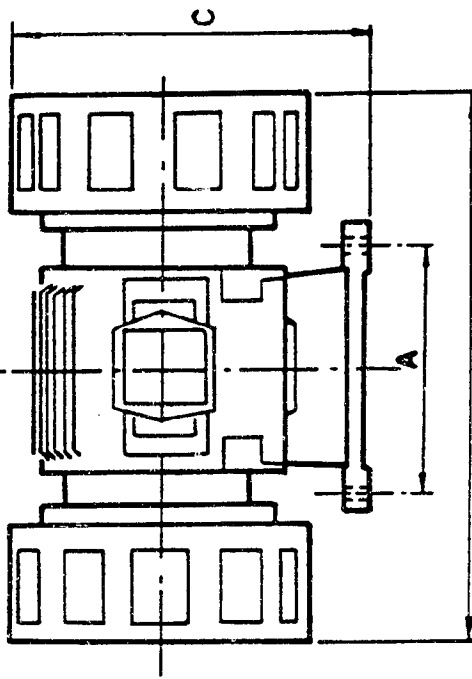
21. 'n Aanduiding van koste kan nie gegee word nie, aangesien dit deur 'n menigte faktore beïnvloed word.

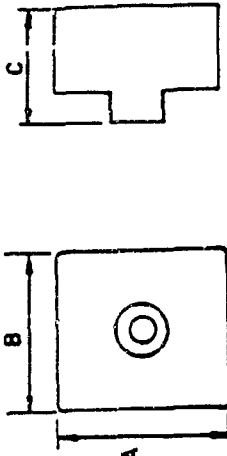
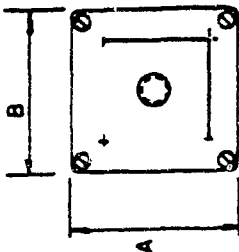
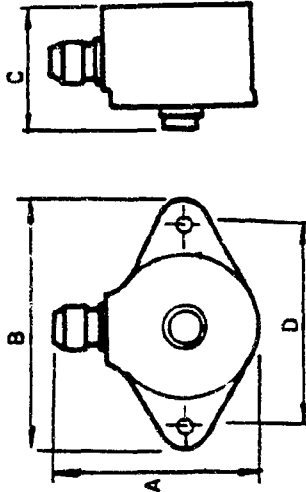
ALARM TÍPE	KLANK UITSET	KRAG BEHOEFTES	MASSA	AFMETINGS
KLOKKIE	100 dBA	6 - 48V GS 4 VA 6 - 48V WS 4 VA		
TOETER	105 dBA 105 dBA	24 - 240V WS 90 VA 24 - 240V GS 70 VA		

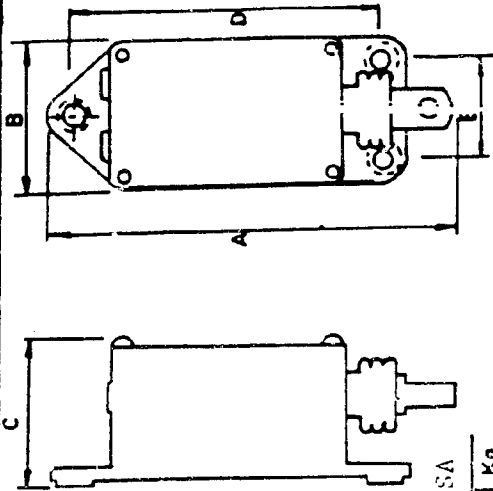
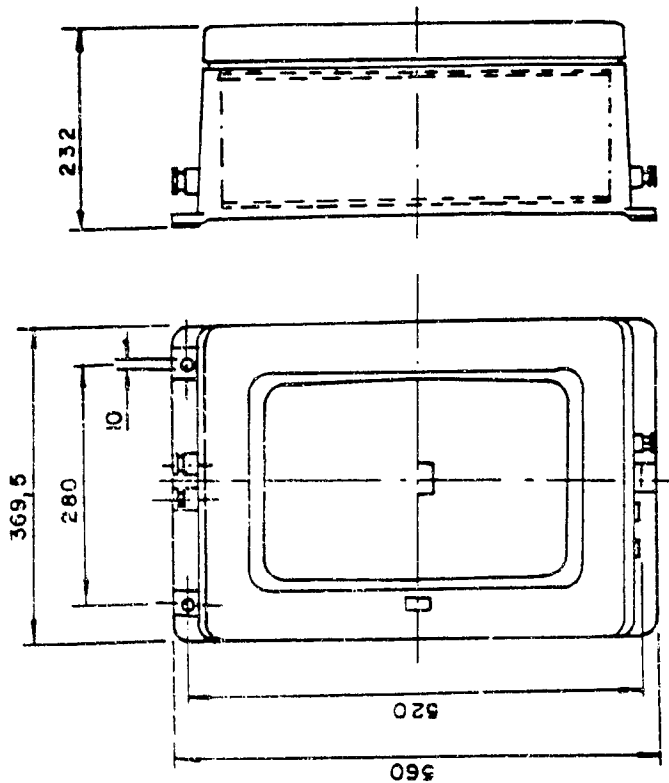
ALARM TIPE	KLANK UITSET	KRAG BEHOEFTES	MASSA	AFMETINGS
SIRENE	108 dBA	HANDBEDIEN	1,2kg	

ALARM TYP	KLANK UITSET	KRAG BEHOEFTE	MASSA	AFMETINGS
SIRENE	110 dBA	HANDBEDIEN	9kg	

ALARM TÍPE	KLANK UITSET	KRAG BEHOEFTES	MASSA	AFMETINGS
SIRENE	110 dBA	6 - 24V WS/GS 180VA 100,250V WS 160VA	2kg	 <p>Kabel-drukstuk PG9</p>
SIRENE	120 dBA	220V WS/GS 250VA 220/380V WS 3 fase 200 VA	12kg	 <p>Kabel-drukstuk PG13,5</p>

ALARM TYPE	KLANK UITSET	KRAC BEHOEFTE	MASSA	AFMETINGS												
SIRENE	125 dBA	220/380V WS 3-fase 2,2 KVA	50kg	 <p>RICHTING VAN ROTASIE</p>												
SIRENE	130 dBA	220/380V WS 3-fase 4 KVA	72kg													
SIRENE	136 dBA	400/440V WS 3-fase 11 KVA	225kg	 <table data-bbox="1224 268 1352 921"><tr><td>A</td><td>342.0mm</td><td>B</td><td>750 mm</td></tr><tr><td>C</td><td>672mm</td><td>D</td><td>316mm</td></tr><tr><td>E</td><td>393.7 mm</td><td>F</td><td>Ø 41.9 m</td></tr></table>	A	342.0mm	B	750 mm	C	672mm	D	316mm	E	393.7 mm	F	Ø 41.9 m
A	342.0mm	B	750 mm													
C	672mm	D	316mm													
E	393.7 mm	F	Ø 41.9 m													

TIPE	TOEPASSING	AFMETINGS																																																						
DRUKKNOP	KLOKKIES, TOETERS, KLEIN SIRENES	<div></div> <table><tr><th colspan="2">A</th><th colspan="2">B</th><th colspan="2">C</th><th colspan="2">MASSA I</th></tr><tr><th>dm</th><th>mm</th><th>dm</th><th>mm</th><th>dm</th><th>mm</th><th>lbs</th><th>Kg</th></tr><tr><td>3/4</td><td>83</td><td>3/4</td><td>83</td><td>2 1/6</td><td>52</td><td>1</td><td>0,45</td></tr></table> <div></div> <table><tr><th colspan="2">A</th><th colspan="2">B</th><th colspan="2">C</th><th colspan="2">D</th><th colspan="2">MASSA</th></tr><tr><th>dm</th><th>mm</th><th>dm</th><th>mm</th><th>dm</th><th>mm</th><th>dm</th><th>mm</th><th>lbs</th><th>Kg</th></tr><tr><td>3 7/8</td><td>86</td><td>4</td><td>102</td><td>2 1/6</td><td>52</td><td>3/4</td><td>83</td><td>1 1/4</td><td>0,57</td></tr></table>	A		B		C		MASSA I		dm	mm	dm	mm	dm	mm	lbs	Kg	3/4	83	3/4	83	2 1/6	52	1	0,45	A		B		C		D		MASSA		dm	mm	dm	mm	dm	mm	dm	mm	lbs	Kg	3 7/8	86	4	102	2 1/6	52	3/4	83	1 1/4	0,57
A		B		C		MASSA I																																																		
dm	mm	dm	mm	dm	mm	lbs	Kg																																																	
3/4	83	3/4	83	2 1/6	52	1	0,45																																																	
A		B		C		D		MASSA																																																
dm	mm	dm	mm	dm	mm	dm	mm	lbs	Kg																																															
3 7/8	86	4	102	2 1/6	52	3/4	83	1 1/4	0,57																																															

TIPE	TOEPASSING	AFMETINGS																																				
TREK TIPE	KLOKKIES, TOETERS, KLEIN SIRENES	<div></div> <table><tr><th colspan="2">A</th><th colspan="2">B</th><th colspan="2">C</th><th colspan="2">D</th><th colspan="2">E</th><th colspan="2">MASSA</th></tr><tr><th>dm</th><th>mm</th><th>dm</th><th>mm</th><th>dm</th><th>mm</th><th>dm</th><th>mm</th><th>dm</th><th>mm</th><th>lbs</th><th>Kg</th></tr><tr><td>8 3/16</td><td>132</td><td>1 1/2</td><td>49</td><td>1 1/8</td><td>49</td><td>4</td><td>102</td><td>1 1/8</td><td>33</td><td>1</td><td>0,35</td></tr></table>	A		B		C		D		E		MASSA		dm	mm	dm	mm	dm	mm	dm	mm	dm	mm	lbs	Kg	8 3/16	132	1 1/2	49	1 1/8	49	4	102	1 1/8	33	1	0,35
A		B		C		D		E		MASSA																												
dm	mm	dm	mm	dm	mm	dm	mm	dm	mm	lbs	Kg																											
8 3/16	132	1 1/2	49	1 1/8	49	4	102	1 1/8	33	1	0,35																											
BEHEERDER	AFSTANDBEHEER VAN GROOT SIRENES	<div></div>																																				

BYLAAG C

PROVINSIALE ADMINISTRASIE VAN DIE KAAP DIE GOEIE HOOP

BURGERLIKE BESKERMINGSOMSENDMINUTE

4/1985

VERWYSING K20/0/2/1

GEDATEER

22 AUGUSTUS 1985

GEKO-ORDINEERDE BURGERLIKE

BESKERMINGSBEPLANNING:

OPLEIDING IN SELFVERDEDIGING

REPLIK



PROVINSIALE ADMINISTRASIE
VAN DIE KAAP DIE GOEIE HOOP

PROVINCIAL ADMINISTRATION
OF THE CAPE OF GOOD HOPE

Burgerlike Beskermingsomsendminuta 4 /1985

Verwysing: K20/0/2/1

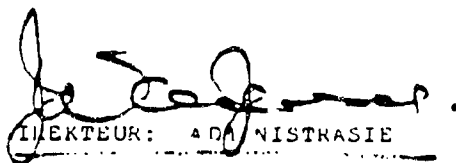
Afdeling Administrasie
Posbus 659
KAAPSTAD
8000

22 Augustus 1985

AAN ALLE PLAASLIKE OWERHEDE IN DIE KAAPPROVINSIE

GEKOÖRDINEERDE BURGERLIKE BESKERMINGSBEPLANNING: OPLEIDING IN SELFVERDEDIGING

1. Die Hoof van die Suid-Afrikaanse Weermag het hierdie Administrasie versoek om u raad daarop te wys dat, waar burgerlike beskermingsbeplanning, veral met betrekking tot die ontwerp van kommunikasiestelsels, moontlik 'n duplisering van Suid-Afrikaanse Weermagaktiwiteite tot gevolg sal hê, dit vooraf met die betrokke Leërkommandement uitgeklaar en die beoogde aktiwiteit met die betrokke Weermagaktiwiteit gekoördineer moet word.
2. Die Hoof van die Weermag vestig ook die aandag daarop dat, aangesien dit 'n aanvaarde beginsel is dat burgerlike beskerming 'n passiewe noodlenigingsaksie is waarvan geweld nie 'n element is nie, opleiding in selfverdediging nie onder die vaandel van burgerlike beskerming aangebied behoort te word nie.


DIREKTEUR: ADMINISTRASIE

SWLS/GRC

CHD/OlaHO 50M (Burg Besk)

REPERK

BYLAAG D

**"SUMMARY OF PROCEEDINGS AT THE ELLIS RAS
PLANNING SESSION ON THE FUTURE
OF CIVIL PROTECTION IN SOUTH-AFRICA"**

**BOSBERAAND GE-ADMINISTREER
DEUR DIE DEPARTEMENT
PLAASLIKE REGERING EN
NASIONALE BEHUISING
PRIVAATSAK X644
PRETORIA
0001**

**SUMMARY OF THE PROCEEDINGS AT THE ELLISRAS PLANNING SESSION
ON THE FUTURE OF CIVIL PROTECTION IN SOUTH AFRICA**

1. A SYNOPSIS OF THE PURPOSE FOR THE MEETING :

The synopsis of the purpose for the meeting was tabled by Eddie Trollip: Chairperson of the Steering Committee and representative of the Department of Local Government:

"It is important that Civil Protection* in the new South Africa is:

- (a) Accepted by all communities and structures
- (b) Understood by all communities and community structures
- (c) Addresses the needs of all communities.

To ensure that this is possible, it is of critical importance that all role players get together, to analyse present and discuss the future of proposed Civil Protection activities.

It is also essential through this get together, that mechanisms be created that will ensure the meaningful and practical implementation of Civil Protection in the future.

Remember we cannot prevent all disasters, but we can learn how best to survive them! Without your participation we cannot make meaningful progress, to make this statement come true."

2. PAPERS DELIVERED :

The following papers were delivered at the planning session:

2.1 Introspection on the Practice of Civil Protection in South Africa: A Problem Statement - J.A. Cronje.

Mr. Cronje confirmed that Civil Protection is a world wide phenomenon. He also stressed that Civil Protection for any community is a necessity. However, it was quite clear that after 53 year of governmental Civil Protection there are certain problems experienced with Civil Protection, especially when it comes to the underdeveloped areas. Furthermore he refer to the apathy that exists among the affluent communities towards Civil Protection. He commenced his statement in pointing out that Civil Protection experiences a low priority among local authorities. Resources are limited and shrinking and the only university course for Civil Protection has been terminated on January 1993. Furthermore local authority consultants progressively advise local authorities to give a very low priority to Civil Protection. The fact that the Cape Provincial Administration puts almost 50% or more of its personnel complement in lieu of Civil Protection on early retirement confirms this tendency.

He came to the bottom line conclusion that South Africa is showing definite signs of shedding Civil Protection as a governmental function. He went on to say that disasters are the business of Civil Protection. He however, envisaged that the changing environment of South Africa has changed the face of disasters to such an extent that Civil Protection is 65% off target. The real disasters that occur daily for instance rapid urbanization, crime, over population, unemployment.

2.

strikes and the interruption of services is not within the task spectrum of Civil Protection as specified in relevant legislation. He furthermore pointed out that the possibility of Civil Protection structures being deployed under the present legislation has a very low probability. This being the case local authorities are not positive on providing extensive Civil Protection structures.

A further problem that was pointed out by Mr. Cronje was the fragmentation and duplication of structures in lieu of disaster aid. Especially when it comes to the parallels created by Civil Protection corp members versus reservists, Red Cross members and other first aid organisation members, Meals on Wheels and a variety of parallels to the effect of protecting the civilian there is a great deal of duplication. On the fragmentation side it was pointed out that for instance the disaster fund administration was being done by the Minister of National Health which leads to the fragmented approach that two different Ministers are dealing with the business of disasters.

He furthermore pointed out that Civil Protection as it is presently being exercised is not a need driven commodity but rather a directive that was forced upon local authorities by central government. He also mentioned that where the need for Civil Protection is the highest the Civil Protection structure development is the lowest and vice versa. He came to the conclusion that Civil Protection may be doing things right (administering the Act on Civil Protection as well as the Ordinances) but it is not doing the right thing. It is not satisfying the needs of the people.

In summary he mentioned that Civil Protection is :

- (a) Not responsive to the real need for protection among all communities.
- (b) The opportunity cost of Civil Protection is unaffordably high.
- (c) Participation in Civil Protection in lieu of declared disasters is a futile and frustrated effort and therefore on the decline if not non-existent.
- (d) The accountability by government to the paying public regarding civil protection as it stands today doing the wrong things right cannot be possible.
- (e) Social inequality is certainly the greatest shortcoming of Civil Protection in South Africa. Where protection needs are the highest, Civil Protection presence is the lowest.

The way to go with Civil Protection in South Africa said Mr. Cronje would be :

- (a) A market approach to the protection of the civilian, address the needs in accordance with the affordability.
- (b) Allow meaningful participation in favour of personal growth.
- (c) The priority for Civil Protection should be dealing with today's threats in a flexible and meaningful manner and in accordance with public choice.
- (d) Accountability to the paying public on non-fragmented, non-duplicated structures for protecting the people.

3.

- (e) Social equity in the provision of protection for all.

The goals set through Mr. Cronje's paper was based on moving away from doing the wrong things right to doing the right things right.

2.2 Civil Protection in the new South Africa: The View of Organised Local Government - M.J. Beukes.

The following is a summary on Mr. Beukes' paper as presented by Mr. Beukes himself and included in his distributed document:

" This forum has been arranged so that we can exchange views on Civil Protection in a new South Africa. We from local government have come here with an open mind. My paper is based on certain premises that could serve as a basis for a discussion, namely

- (a) that Civil Protection is run internationally as a relief action without politics, race, colour or religion playing a role;
- (b) that Civil Protection, as elsewhere in the world, will also continue to exist in a new South Africa to assist people in distress.
- (c) that local authorities, which function the nearest to the man in the street, will still be responsible for the practical running of Civil Protection;
- (d) that local authorities will be democratically elected government bodies that will look after the interests of all residents;
- (e) that communities will have sufficient say in the handling of their interests and will also bear the responsibility of launching and developing community actions;
- (f) that Civil Protection could form the basis of a system in which safety and social needs are satisfied.

I put forward these ideas so that we can discuss them. A strong, healthy community life will have to be the basis of a new South Africa."

2.3 Paper read by Mr. Phetla on behalf of Mr. Dan Mofokeng on behalf of SANCO.

Mr. Mofokeng's paper as read by Mr. Phetla can be summarised in his own words in the following:

" Firstly, the name - we are concerned that the name as it stands, will only complicate the matter of gaining acceptance by all. 'Civil Protection' is definitely not the most appropriate.

Secondly, liaison with organisations such as SANCO must be established and maintained at a level to be determined by consent, to gain and ensure an on-going support for this worthwhile and even necessary cause.

Thirdly, the imbalance that exists between the various communities must be addressed to eliminate mistrust and give the organisation a chance to succeed.

4.

Fourthly, the relevance and upgrading of present structures and policies should be investigated as a matter of priority, when this is undertaken a representative group acceptable to all should be tasked with this.

Fifthly, a vigorous concept selling campaign must be planned for and implemented once all grey areas have been investigated and answers or solutions found.

Mr. Chairman, ladies and gentlemen, I am sure that I have only scratched the surface of issues that need to be looked at as a matter of urgency. I deduct from other presentations before mine and from questions asked, that others agree that all is not well with Civil Protection and that some of my viewpoints and aspects raised are echoed by others.

In closing, allow me to reiterate that Civic Organisations have not had the opportunity to be exposed or to be involved in Civil Protection issues to any great extent, partly due to previous authority policies and guide-lines, but I hope that with this milestone, a more positive phase in the development of this worthy cause has been entered and that future developments will incorporate all communities and community structures. Only by joining hands can we succeed."

2.4 Proposal for the Establishment of S.A.D.R.A. (Southern African Disaster Relief Agency) - Ms. J. Love.

The paper delivered by Ms. J. Love on the Southern African Disaster Relief Agency establishment proposal was a true statement of the inadequacy of Civil Protection in South Africa where there exists a definite need in the private sector (non-governmental organisations) to provide for the needs of the people. The objectives of S.A.D.R.A. runs absolutely parallel to that of Civil Protection.

Although the need for non-governmental organisations to involve itself with the protection of the civilian the fact that this organisation was established without prior liaison between formal Civil Protection structures this new structure emphasises the fact that there is a problem with Civil Protection in South Africa.

2.5 Organising for Disaster Management - J.A. Meeske.

The complete paper delivered by Mr. Meeske is attached to this document in view of the importance of this approach for Civil Protection in the near future. This will be enlightened later in this report.

3. FRAMEWORK FOR ACTION :

The framework for action as a result of the planning session at Ellaras incorporates the following:

3.1 Principles agreed upon:

3.1.1 Civil protection should address the human needs of all the communities of South Africa.

3.1.2 Civil protection should be driven by all tiers of government enabling all non-governmental organisations to participate in the protection of civilians as well as all actors involved in the protection of the civilians.

5.

- 3.1.3 There is a great need that civil protection should be transparent to the total society of South Africa.
- 3.1.4 Meaningful community involvement is a prerequisite for a legitimate civil protection in South Africa.
- 3.1.5 Civil protection should be flexible, adaptable and integrated into the entire society in South Africa.
- 3.1.6 Civil protection should accommodate the local conditions whether it be a small community or a metropolitan community.
- 3.1.7 Civil protection services should be rendered affordable and sustainable by local communities.
- 3.1.8 Civil protection should enjoy the support of the total population and be acknowledged with an acceptable degree of legitimacy.

Civil protection should be exercised in accordance with public choice as a priority correctly prioritised within the needs spectrum of the community.

4. SCOPE OF ACTIVITIES :

- 4.1 The scope of civil protection in South Africa should range from a comprehensive development (one-stop service) versus the disaster management approach linked to development versus civil protection (traditional view).
- 4.2 Civil protection can range from a staff function to a co-ordinating and facilitating function.
- 4.3 There is a definite need for a change in the name of civil protection.

5. POLICY AND LEGISLATION :

Civil protection should establish a vision, mission, goals/objectives that should be incorporated in legislation based on the principles set out above as well as the scope of activities in order to instigate the renewal needed for civil protection in South Africa.

6. PUBLIC MANAGEMENT VARIABLES :

The following variables should be taken into consideration when implementing a framework for action, namely

- 6.1 human resources
- 6.2 financial resources
- 6.3 organisation (co-ordination and rationalization/communication)

7. STRATEGIES FOR CIVIL PROTECTION :

Civil protection should follow one of the following strategies:

- 7.1 A service orientated strategy;
- 7.2 An organisational strategy;
- 7.3 A context strategy.

6.

8. POSSIBLE DICHOTOMIES :

Civil protection in South Africa can vary between the following extremes:

- 8.1 Formal to Informal;
- 8.2 Governmental structures to non-governmental organisations;
- 8.3 Event driven approach to a situation driven approach;
- 8.4 Regional approach to a local approach;
- 8.5 A co-ordinating approach to a service rendering approach;
- 8.6 A compulsory approach to a voluntarily approach;
- 8.7 An institutional affiliation to a individual affiliation.

9. SUMMARIES OF THE VARIOUS SESSIONS ARRIVED AT DURING THE BUSH COUNCIL :

9.1 Summary 1:

There was consensus that civil protection addresses an important human need.

There is, however, a definite gap between the ideal civil protection format and that present day status and realities.

There is a definite need to increase the relevance of civil protection within the South African society.

There is a definite need for a new improved and relevant policy structure for civil protection.

There is a need for the re-assessment of legislation and effecting the necessary change.

There is a definite need for a change in the name of civil protection.

9.2 Summary 2:

It was concluded that civil protection must be visible/transparent, especially in black developing areas.

There is a need to co-ordinate actions and to rationalise civil protection.

Civil protection should remain a function within and amongst local authorities.

The principle of civil protection should be discussed in an organised manner and the community should play a significant role.

Rural areas do not possess the capacity for a full-fledged civil protection structure and needs special attention when formulating local civil protection structures.

There is a definite need to consider interim measures in order to deal with the civil protection problems of today.

There should be an increased awareness created through communication among the community toward's the acceptance of civil protection.

7.

Civil protection should be a community service centre, a function to be determined by the community itself in accordance with public choice.

Civil protection should be seen as a staff function.

9.3 Summary 3:

During this session it was concluded that:

There is a need for a new vision of disaster management.

That civil protection legislation is at present inappropriate.

There should be greater involvement in social development with civil protection strategies.

There is a definite need to resolve what our objectives should be in terms of development orientation linked - disaster management.

There is a need to seriously consider the type of involvement in rural areas i.e. where there is a lack of resources. Civil protection should be supportive and complementary to the non-governmental organisations. All actions should be co-ordinated and must preferably be done by all tiers of government.

The State has a responsibility and a role to fulfil in disaster management but the execution thereof should be done at regional and local levels with the involvement of all interested parties.

9.4 Summary 4:

During this session it was concluded that disaster management needs to be human need orientated.

Civil protection must be able to adapt in order not to disappear from the scene of governmental structures (adapt or die). It is vital that civil protection should adapt to changing circumstances.

Community involvement and participation in policy planning and execution is essential for the survival of civil protection.

Primarily civil protection is a government responsibility and should be decentralised to local government level.

It was accepted that all areas are not the same and should be dealt with accordingly.

The Civil Protection Association of South Africa supports and identifies with the outcome of the Bush Council itemised in paragraphs 1 to 9.

10. THE PROPOSAL THAT CAN BE CONSIDERED BY A COMMITTEE TO INVESTIGATE THE POSSIBLE NEW FACE OF CIVIL PROTECTION IN SOUTH AFRICA:

There was a general consensus among the attendance at the planning session that Civil Protection should move to a disaster management approach linked to development as proposed by the United Nations contained in training modules that was formulated by the University Wisconsin and which is presently in the process of being registered in South Africa for training purposes.

The following aspects is outlined as a possible approach to the renewal within the of South African Civil Protection :

10.1 SCOPE OF ACTIVITIES :

It is recommended that the disaster management linked to community development be accepted as the all incumbent scope of activities for the future civil protection in South Africa.

Furthermore it is recommended that civil protection should be seen as a facilitator of disaster management co-ordinating all activities and executing a staff function within the total spectrum of community activities on a pro-active as well as a reactive basis.

It is recommended that the name of civil protection in South Africa be changed to South African Disaster Management.

10.2 PROPOSALS ON THE STRUCTURAL ANALYSIS AND REFORMULATION FOR A FUTURE CIVIL PROTECTION :

It is recommended that civil protection on the first tier of government remain with the Department of Local Government with the following function allocation:

The formulation and execution of policy with the authority to delegate powers to regional and local government levels.

Civil protection in lieu of the fact that it be a human need driven objective should not be a compulsory activity but should be a voluntary activity (public choice). This also implies that the directives served on local government in 1978, should be abolished and replaced by a discretion to develop civil protection among the local community in accordance with the public choice and priorities of that community.

10.2.1 Central Government:

The first tier of government should be actively involved and responsible for all research in civil protection as well as the formulating of national standards incorporated in standardised training material. Research findings as well as standardised training material should be made available to all concerned with civil protection on a national basis. It will also be the responsibility of central government to establish and maintain training centres for all areas in South Africa. Central government should be responsible to ensure that training is carried out in an appropriate manner and that the standards set, be developed and maintained within all areas.

10.2.2 Regional Government:

Regional government will be responsible for co-ordinating all civil protection activities within its boundaries of jurisdiction. The execution of civil protection within metropolitan and developed local areas will be the responsibility of local government. Regional government will only have a co-ordinating and facilitating function. However, in rural areas and small local areas, regional government should be responsible for the final level execution of civil protection measures. The establishment of regional training centres and the administration and operational activities can be the responsibility of regional government delegation by central government.

10.2.3 Local Government:

The final execution and deployment of civil protection practice in South Africa should remain the prerogative of local government. Local government should be given the discretion whether to deploy civil protection strategies in accordance with the needs of the people and the priorities linked to all local government functions on an affordable basis linked to the development activities of that specific local community. The regional government training centres will be at the disposal of all local government civil protection fraternity and should regional government prefer to make use of the training centres established within local government, the local government will, on an agency basis, run civil protection training on behalf of central government.

10.2.4 THE POLICY ON CIVIL PROTECTION :

The policy on civil protection should be formulated to incorporate all aspects mentioned in this report.

The value (service orientation) of civil protection must be transparently felt by the community on an experience today basis.

It is recommended that the 18 Local Authorities Agreement consider the above recommendations in order to formulate a report in support or otherwise of the planning session outcome.

**BURGERLIKE BESKERMINGSVERENIGING VAN
SUID-AFRIKA :
VERGELYKENDE PRAKTYKSTUDIE VAN
BURGERLIKE BESKERMING
BINNE PLAASLIKE BESTUURSVERBAND**

**DIE BURGELIKE BESKERMINGS-
VERENIGING VAN SUID-AFRIKA
POSBUS 14879
SINNOVILLE
PRETORIA
0129**

VERGELYKENDE PRAKTYKSTUDIË VAN BURGERLIKE BESKERMING
BINNE PLAASLIKE BESTUURSVERBAND



BURGERLIKE BESKERMINGS-
VERENIGING VAN S.A.
(B.B.S.A.)

UITGEVOER DEUR:
STEPHEN J. VAN RENSBURG
IN OPDRAG VAN DIE B.B.S.A
STREEKKOMITEE (WES-KAAP)

1. DOELWITTE VAN DIE STUDIE

Die doel van die studie was om vas te stel wat die huidige stand van ontwikkeling en funksionering van Burgerlike Beskerming in die Wes-Kaapstreek is en om die sterkpunte en leemtes daarvan te bepaal. Die B.B.S.A. kan dan die Vereniging se ondersteuning aan Burgerlike Beskerming in die streek baseer op feitlik bepaalde gegewens en behoeftes.

Die vraelys is derhalwe saamgestel om eerstens die status quo van Burgerlike Beskerming te bepaal en tweedens om 'n meningspeiling te doen ten opsigte van brandpunte in Burgerlike Beskerming.

2. OMVANG VAN DIE STUDIE

30 Plaaslike Owerhede in die Wes-Kaapstreek is versoek om die vraelyste te voltooi, waaruit 25 vraelyste terugontvang is (met ander woorde 78% van die vraelyste is terugontvang).

Die gebied waarin die studie gedoen is, sluit in die Skiereiland, deel van die Boland en Suid-Kaap tot by Knysna en Oudthoorn. Die Weskus-gedeelte van die Wes-Kaapstreek is nie ingesluit in die ondersoek nie.

3. RESULTATE

Uiteenlopende resultate ten opsigte van bykans elke aspek van Burgerlike Beskerming is gevind, maar die groot variasie kan hoofsaaklik toegeskryf word aan die grootte van die plaaslike owerhede.

Vir doeleindes van die bespreking is die plaaslike owerhede dus verdeel in drie kategorië volgens die grootte van die plaaslike owerheid, naamlik: klein (Graad 5 tot 7), medium (Graad 8 tot 10) en groot (Graad 11 tot 15).

Die belangrikste bevindings word vervolgens bespreek.

3.1 Verantwoordelikeheid vir die Burgerlike Beskermingsfunksie:

By slegs 24% van die plaaslike owerhede is voltydse Burgerlike Beskermings-beamptes in diens, terwyl 56% van plaaslike owerhede oor die algemeen gebruik maak van Nooddienshoofde om die Burgerlike Beskermingsfunksie te verrig.

Tipies word Nooddienshoofde dus aangewend om die Burgerlike Beskermingsfunksie te verrig - trouens by 92% van medium-grootte plaaslike owerhede is nooddienshoofde verantwoordelik vir hierdie funksie.

In die kleiner plaaslike owerhede is die Stadsklerk of 'n Administratiewe Beampte verantwoordelik vir die funksie. By die klein en medium-grootte plaaslike owerhede is daar slegs 15% wat voltydse Burgerlike Beskermings-beamptes in diens het.

3.2 Begroting:

Klein plaaslike owerhede spandeer gemiddeld R15 000,00 per jaar aan Burgerlike Beskerming, maar die begrotings varieer tussen R500,00 tot R58 000,00 per jaar.

Medium-grootte plaaslike owerhede se gemiddelde Burgerlike Beskerming-begroting is R22 500,00 per jaar, maar dit is nie 'n realistiese weer-spieëling van die groep se gemiddelde spandering op Burgerlike Beskerming nie, omdat 50% van die medium-grootte plaaslike owerhede slegs ongeveer R5 000,00 of minder per jaar begroot vir die doel.

Die groot plaaslike owerhede se begrotings wissel tussen R15 000,00 en R2,2 miljoen, met 'n gemiddeld van R740 000,00 per jaar.

Die klein plaaslike owerhede spandeer gemiddeld R1.85 per inwoner per jaar op Burgerlike Beskerming, terwyl die medium grootte owerhede 47c per inwoner per jaar spandeer en groot plaaslike owerhede R1,70 per inwoner per jaar. Die Breërivier Streeksdiensteraad (Graad 8) is by die laaste groep ingesluit, sodat 'n meer realistiese gemiddelde beeld van spandering deur die verskillende kategorieë gegee kan word. Hierdie plaaslike owerheid se Burgerlike Beskermingsprofiel in terme van begroting en inwo-nergetal is nie verteenwoordigend van die tipiese medium grootte plaaslike owerheid nie.

3.3 Korpslede:

Geen definitiewe afleidings kon gemaak word ten opsigte van die hoeveelheid aktiewe en reserve korpslede van die verskillende plaaslike owerhede nie, aangesien daar onduidelikheid was rondom die presiese betekenis van die terme.

Dit blyk dat korpslede gewerf word suiwer om aan die voorskrifte van wetgewing te voldoen, sonder om praktiese benutting van die korpslede in die vooruitsig te stel. Korpslede word dus grotendeels gewerf en opgelei met die oog op moontlike rampgebeurlikhede.

3.4 Opleiding:

Die blyk dat 92% van die owerhede Burgerlike Beskermingsopleiding aanbied, veral noodhulp en brandbestrydingskursusse, maar die standaard daarvan is nie bepaalbaar uit die studie nie, alhoewel alle aanduidings is dat die opleiding van 'n basiese aard is. Die opleiding het hoofsaaklik rampparaatheid ten doel.

72% maak gebruik van buite-instansies, hoofsaaklik van die Noodhulpliga en St. John's.

Slegs 24% van die respondente het opleidingsmodules wat beskikbaar gestel kan word vir die B.B.S.A.

3.5 Aanwending van korpslede:

Mobilisering van korpslede in 1991 was hoofsaaklik (84%) vir ramp-geassosieerde oefeninge.

By 41% van die plaaslike owerhede word korpslede opgelei en in reserwe gehou. By 28% word korpslede aangewend vir sportdiens, terwyl daar by die oorblywende owerhede matige praktiese benutting van korpslede is. Betekenisvolle praktiese benutting van korpslede is slegs by 12% van die owerhede in werklikheid - waarskynlik in weerspieëling van die beperkings in die huidige Burgerlike Beskermingswetgewing.

92% van die respondente was egter ten gunste van meer praktiese aanwending van korpslede. 75% is van mening dat dit in meer effektiewe diens aan die gemeenskap lewer; ander redes aangevoer sluit in die behoud van belangstelling van korpslede; die koste-voordele vir die plaaslike owerheid en verbetering van diens deur die aanvulling van voltydse personeel.

3.6 B.B.S.A. Ondersteuning :

Die meerderheid owerhede (52%) het aangedui dat hul hulp van die B.B.S.A. sal verwelkom ten opsigte van opleiding, (veral wat die beskikbaarstelling en standaardisering van opleidingsmodules betref), Burgerlike Beskermingsnavorsing en ontwikkeling sowel as inligtingverskaffing, die bekendstelling van Burgerlike Beskerming oor die algemeen en fasilitering van samewerkingsooreenkomste tussen owerhede. Behoeftes bestaan ook aan groter eenheid in Burgerlik Beskerming funksionering.

Noemenswaardig is ook die feit dat slegs 29% van die respondente (persone verantwoordelik vir Burgerlike Beskerming by die onderskeie plaaslike owerhede), lid is van die B.B.S.A. Dit blyk ook uit antwoorde dat groot onkundigheid bestaan rondom die bedrywighede en status van die Vereniging.

4. GEVOLGTREKKINGS

4.1 Geldigheid van die resultate:

Aangesien die studie gebaseer is op feitlik-bepaalbare gegewens, kan die resultate met redelike vertroue aanvaar word. Die vraelyste wat terugontvang is, kan egter moontlik in meer positiewe beeld van die funksionering van Burgerlike Beskerming in die gebied gee as wat in werklikheid die geval is.

4.2 Grootte van die plaaslike owerheid:

Oor die algemeen kan opgemerk word dat Burgerlike Beskermingsfunksionering minder uitgebreid is by Plaaslike Owerhede waar Burgerlike Beskerming as koppel funksie bedryf word, veral in die medium-grootte plaaslike owerhede waar nooddienshoofde tipies verantwoordelik is vir Burgerlike Beskerming.

Die ontwikkeling van Burgerlike Beskerming is ook baie onaweredig binne die bepaalde plaaslike owerheidsgrootte kategorie.

4.3 Begroting en uitgawes aan Burgerlike Beskerming:

Dit blyk uit die resultate dat die doel van Burgerlike Beskerming steeds beskou word as rampparaatheid. Slegs 12% van die respondente wend korpslede aan op 'n deurlopende basis om werklike noodgebeurlikhede te hanteer (in praktiese opleidingsdiens).

Hierdie stand van sake kan moontlik verantwoordelik wees vir die lae prioriteit wat Burgerlike Beskerming tans by die publiek en plaaslike owerhede geniet, omdat dit nie as van onmiddellike praktiese waarde beskou word nie. Burgerlike Beskerming word nie in verband gebring met bevrediging van die kritiese behoeftes van gemeenskappe nie - dit het 'n abstrakte teoretiese kwaliteit wat dit 'n misbare diens maak.

Waar die begroting per inwoner per jaar vergelyk word met die resultate van die Burgerlike Beskermingsaktiwiteite, blyk dit dat ten spyte van relatiewe hoë uitgawes per kop (veral by die kleiner Plaaslike Owerhede) dat die fondse nie optimaal aangewend word in terme van praktiese waarde vir die gemeenskap nie.

Aangesien die praktyk getoon het dat daar weinig of geen aanwending van korpslede in rampsituasies plaasvind nie, is die huidige neiging om korpslede te werf en op te lei vir hierdie doeleinde, onrealisties en dui waarskynlik op 'n wan- of onderbenutting van die fondse beskikbaar aan Burgerlike Beskerming.

4.4 Praktisering van Burgerlike Beskerming:

Burgerlike Beskermingspraktisering het nog weinig inslag in die gebied gevind. Opleiding en aanwending van Burgerlike Beskermingskorpslede slegs vir rampdoeleindes behels 'n beperkte benutting van die bronne, maar is grotendeels te wyte aan die beperkende wetgewing in die verband.

Dit word bevestig deur die feit dat 92% van die respondente die behoefte uitgespreek het dat daar 'n groter praktiese aanwending van korpslede gevind moet word ten einde meer paraatheid te weeg te bring, nooddienste aan te vul, Burgerlike Beskerming meer koste-effektief te bedryf en om 'n deurlopende en onmisbare diens aan die gemeenskap te bied.

Hierdie onmisbaarheid sal egter slegs bereik kan word indien die Burgerlike Beskermingsdiens tot 'n groter mate geïntegreer word by die aktiwiteite van die plaaslike owerheid.

Voorstelle van praktiese diensgeleenthede wat ondersoek en benut kan word, sluit in:

- * Op mediese gebied: Ambulansdiens; Noodhulpklinieke (noodposte) in gebiede met hoë mediese insidentysfers; Sportdiens; Hospitaaldiens; ensomeer;

- * Ten opsigte van brandbestryding: Brandweerstasiediens en bystand aan die diens;
- * Ten opsigte van verkeersdienste: Hulp by padblokkades; puntdiens tydens spitstye en bystand by sport en sosiale gemeenskapsgeleenthede.

Ander moontlikhede is noodbeheersentrumdiens en hulp by voorligting en inligting van gemeenskap ten opsigte van noodgebeurlikheidvoorkoming en optrede.

Daar moet ook gelet word op die feit dat Nooddienshoofde dikwels ook Burgerlike Beskermingsbeamptes is (55% van respondente), wat 'n gulde geleentheid daarstel om Burgerlike Beskermingspraktisering te vestig deur ondersteuning en aanvulling van nooddienste deur Burgerlike Beskerming vrywilligers.

5. AANBEVELING

Voortspruitend uit die studie word die volgende aanbevelings gemaak:

5.1 Burgerlike Beskerming as 'n Streeksfunksie:

Die feit dat Burgerlike Beskerming weinig ontwikkel het by medium en kleiner grootte plaaslike owerhede (ten spyte van die relatief hoë uitgawe per inwoner per jaar by laasgenoemde) dui daarop dat identifisering van Burgerlike Beskerming as 'n streeksfunksie sinvol sal wees, ten einde 'n meer koste-effektiewe verdeling van bestaande Burgerlike Beskermingsbronne te weeg te bring.

5.2 Praktisering van Burgerlike Beskerming:

In die lig van die swakker ekonomiese omstandighede in die R.S.A. en die geweldige eise van kompeterende gemeenskapsbehoefte aan basiese dienste soos medies, opvoeding en behuising, sal Burgerlike Beskerming ten einde 'n bestaansreg te behou van onmiddellike praktiese waarde vir gemeenskappe moet word - eerder as om die gemeenskap verder finansiële te belas, moet dit 'n verligting en 'n verbetering bring ten opsigte van openbare dienste.

In die verband het Burgerlike Beskerming 'n geleentheid en 'n plig om diensgeleenthede te identifiseer vir Burgerlike Beskerming vrywilligers en hierdie diensgeleenthede te ontwikkel.

5.3 Opleiding:

Behoefta bestaan aan ontwikkeling van Burgerlike Beskermingsopleiding op 'n algemeen aanvaarbare standaard - verkieslik moet gevorderde opleiding op die minimum standaard van opleiding van die nooddiens-personeel wees (byvoorbeeld soos die Basiese Ambulanskursus).

Dit blyk dat opleiding moontlik die primêre area is waar die B.B.S.A. Burgerlike Beskermingsfunksionarisse van hulp kan wees. 60% van die respondente het aangedui dat hulp met opleiding die primêre behoefte vir ondersteuning van die B.B.S.A. is, spesifiek hulp met beskikbaarstelling van hoë standaard opleidingsmateriaal en moontlik ook opleiding van instrukteurs.

5.4 Inspiraak in Wetgewing:

Tans blyk die Burgerlike Beskermingswetgewing nie die gemeenskapsbehoefte en die eise aan koste-effektiewe benutting van belastingfondse te weerspieël nie. In die lig van huidige ekonomiese en finansiële realiteite en die uitgesproke behoefte aan praktiese aanwending van Burgerlike Beskermingsbronne, is dit noodsaaklik dat die wetgewing aangepas word.

6. SAMEVATTING

Dit blyk duidelik uit hierdie studie dat ontwikkeling van Burgerlike Beskerming gestrem is deur die huidige beperkende wetgewing en die feit dat Burgerlike Beskerming nie as 'n streeksfunksie bedryf word nie.

Aan die anderkant is daar enorme geleenthede vir ontwikkeling en uitbreiding van Burgerlike Beskerming indien die funksie op 'n deurlopende basis meer prakties aangewend (kan) word.

Voortspruitend hieruit blyk dit dat die B.B.S.A. hom moet beywer om:

- * Wetgewing te wysig om voorsiening te maak vir die praktisering van Burgerlike Beskerming;
- * Burgerlike Beskerming as 'n Streeksfunksie te identifiseer en te vestig;
- * Meer ondersteuning met Burgerlike Beskermingsopleiding te bied, in terme van die standaardisering van opleidingsmodules en die opleiding van Burgerlike Beskermingsinstrukteurs.
- * Meer sigbaarheid te gee aan die bedrywighede en status van die Vereniging.

ooo00ooo

VERGELYKENDE PRAKTYKSTUDIE VAN BURGERLIKE BESKERMING BINNE
PLAASLIKE BESTUURSVERBAND

COMPARATIVE STUDY OF CIVIL PROTECTION IN PRACTICE WITHIN THE
LOCAL AUTHORITY CONTEXT

1. Aanzenen vind u 'n vraelys rakende die aard van Burgerlike Beskerming in Plaaslike Owerheidsverband. Die vraelys is belangrik vir die suksesvolle ontwikkeling en voortbestaan van Burgerlike Beskerming en word geloods deur die B.B.S.A. (Wes-Kaapstreek).

Attached find a questionnaire regarding the nature of Civil Protection in Local Authority context. This questionnaire is important for the successful development and survival of Civil Protection and is being conducted by the C.P.S.A. (Western Cape branch).

2. Alle inligting verstrek sal as streng vertroulik beskou en behandel word. Dit sal op prys gestel word, indien u die vraelys so volledig en duidelik moontlik antwoord en terugstuur aan ondergetekende so spoedig moontlik, maar voor 31 Januarie 1992.

All information provided will be regarded and treated as strictly confidential. It will be appreciated if the questionnaire could be completed as clearly and fully as possible and returned to the undersigned preferably as soon as possible, but before 31 January 1992.

3. Tydens 'n vergadering van 18 Burgerlike Beskermingshoofde in die Kaapse Skiereiland (18 Plaaslike Owerhede Ooreenkoms), gehou op 11 November 1991, is daar met goedkeuring kennis geneem van die ondersoek. Die vraeboek is ook uitgeklaar met die K.P.A.

At a meeting of the 18 Chiefs of Civil Protection in the Cape Peninsula (18 Local Authority Agreement) held on 11 November 1991, approval was given for this study. The questionnaire has also been cleared with C.P.A.

4. Die vraeboek behoort nie meer as 45 minute van u tyd op te neem nie.

This questionnaire should not take more than 45 minutes of your time.



STEPHEN VAN RENSBURG
BESTUURSLID : B.B.S.A. (WES-KAAP TAK)
Posbus 80
STELLENBOSCH
7599

1. PERSOONLIKE INLIGTING/PERSONAL INFORMATION:

1.1 Van en Voorletters/Initials and Surname:

1.2 Posbenaming/Job title:

1.3 Hoogste opvoedkundige kwalifikasie/Highest educational qualification:

1.4 Dui in hoof trekke aan vir watter ander funksies u ook verantwoordelik is, indien van toepassing/Indicate broadly for which other functions you are responsible, if applicable:

2. INLIGTING TEN OPSIGTE VAN PLAASLIKE OWERHEID/INFORMATION REGARDING LOCAL AUTHORITY:

2.1 Naam van Plaaslike Owerheid/Name of Local Authority:

2.2 Gradering van Plaaslike Owerheid (1 - 15) in terme van die Wet op Besoldiging van Stadsklerke, 1984/Grading of Local Authority (1 - 15) in terms of the Remuneration of Town Clerks Act, 1984:

2.3 Die getal inwoners in die gebied wat u instansie bedien/Number of residents in the area which your organisation serves:

- 2.4 Hoeveel personeel is direk verantwoordelik vir Burgerlike Beskerming in u instansie? Meld asseblief ook die posbenamings/How many personnel are directly responsible for Civil Protection within your organisation? Kindly indicate job title:

Voltyds/Full Time

Deeltyds/Part-Time

- 2.5 Wat is u totale Burgerlike Beskerming begroting vir die huidige finansiële jaar? (1991/1992)/What is your total Civil Protection budget for the current financial year? (1991/92)

3. OPLEIDING/TRAINING:

- 3.1 Watter kursusse bied u instansie aan vir korpslede?(alle kategoris)/What courses does your organisation present to corps members? (all categories)

- 3.2 Doen u instansie self die opleiding of gebruik u buite-instansies vir die taak?/Does your organisation present its own training or do you make use of outside organisations?

- 3.3 Indien wel watter instansies doen Burgerlike Beskerming opleiding?/If so, which organisations do your Civil Protection training?

- 3.4 Sou u bereid wees om die opleidingsmodules beskikbaar te stel aan die B.B.S.A.? (Indien wel, heg asseblief aan)/Are prepared to make training modules available to the C.P.S.A.? (If so, please attach)

4. KORPSLEDE/CORPS MEMBERS:

- 4.1 Uit hoeveel korpslede bestaan u korps?/How many members does your corps consist of?

Munisipale Lede/Municipal Members

Vrywilligers

Aktief

Reserwe

Aktief

Reserwe

- 4.2 Vir watter doeleindes word die korpslede opgelei? (Spesifiseer asseblief)/For what purposes are the corps members being trained? (Please specify):

5. AANWENDING VAN KORPSLEDE/UTILISATION OF CORPS MEMBERS:

- 5.1 Was u korpslede gemobiliseer gedurende 1991?/Were your corps members mobilised during 1991?:

5.2 Indien wel, hoe dikwels en om watter rede?/If so, how often and for what reason?:

Geleentheid/Occasion:

Aantal kere/Number of times:

Noodsituasies/Emergency situations

Oefeninge/Exercises

Ander: Spesifiseer asb.)/Other: (Please specify

5.3 Gee asseblief 'n kort beskrywing van die aksies/Kindly give a short description of the actions:

5.4 Hoe word korpslede aangewend en meld asseblief ook die hoeveelheid man-ure per maand deur korpslede gelewer ten opsigte van ondergenoemde aanwendingsgeleenthede?/How are corps members utilised and please state the number of man hours worked by corps members in respect of the undermentioned occasions?

Geleentheid/Occasion:

Hoeveelheid man-ure/
No. of man hours

Medies/Medical:

Hospitaaldiens (naam van hospitaal)

Hospital duty (name of hospital)

Noodhulp by sportbyeenkomste

First aid at sports meetings

Ambulansdiens (by watter stasie)
 Ambulance duty (at which station)
 Noodhulpklinieke (waar)
 First aid clinics (where)
 Ander: (Spesifiseer asseblief)
 Other: (Please specify)

Verkeer/Traffic:

Padblokkades/Road-blocks
 Verkeersopsigtersdiens
 Traffic warden duty
 Verkeersdiens by optogte of openbare
 geleenthede
 Traffic duty at processions or public
 occasions
 Ander: (Spesifiseer asseblief)
 Other: (Please specify)

Brandbestryding/Fire Fighting:

Opleidingsdiens by brandweerstasies
 Training duty at fire stations
 Brandweerbystanddiens
 Standby duty for fire brigade

Ander: (Spesifiseer asseblief)/Other: (Please specify)

- 5.5 Indien u korps noodsituasies hanteer, wat is die aard daarvan en die hoeveelheid insidente per maand? Byvoorbeeld: Kraamgevalle - 5/In the event of your corps handling emergency situations, what is the nature thereof and number of incidents per month? For example - Maternity cases - 5:

Noodsituasie/Emergency Situation:

Hoeveelheid insidente,
 No. of incidents:

<hr/>	<hr/>
<hr/>	<hr/>
<hr/>	<hr/>
<hr/>	<hr/>
<hr/>	<hr/>

- 5.6 Is u ten gunste van (opleidings) diens deur u korpslede by Nooddienste Sentrums op 'n deurlopende basis (byvoorbeeld ambulansdiens of brandweerdienst)? Motiveer asseblief/Are you in favour of corps members doing (training) duty at Emergency Services Centres on a continual basis (example, ambulance duty, fire duty)? Kindly motivate:

- 5.7 Gebruik u seurentyd 'n metode om die prestasie van u Afdeling (Burgerlike Beskerming, op 'n deurlopende basis te meet? Indien wel, spesifiseer asseblief/Do you employ a method to measure the performance of your section (Civil Protection) on a continual basis? If so, please specify:

6. ONDERSTEUNING VAN NOODDIENSTE/SUPPORTING OF EMERGENCY SERVICES:

- 6.1 Is daar deurlopende samewerking tussen Burgerlike Beskerming en die Nooddienste by u instansie?/Is there continued co-operation between Civil Protection and the Emergency Services at your institution?:

- 6.2 Wat is die aard van die samewerking en op watter vlak vind dit plaas?/What is the nature of the co-operation and at what level does it take place?:

6.3 Verskaf Nooddienpersoneel opleiding aan korps?/Do Emergency Services personnel provide your corps with training?:

6.4 Indien wel, op watter vlak?/If so, at what level?:

7. BELANGRIKE PLEKKE EN GEBIEDE/IMPORTANT PLACES AND AREAS:

7.1 Watter Burgerlike Beskermingsaktiwiteite verrig u ten opsigte van Belangrike Plekke en Gebiede?/What Civil Protection activities do you perform/ provide with regard to Important Places and Areas?

7.2 Watter werkswyse volg u?/What work methods do you employ?

- 7.3 Watter opleiding bied u instansie aan vir BPG's? Is u bereid om hierdie opleingsmateriaal beskikbaar te stel aan BBSA? Indien wel, heg asseblief aan/What training does your organisation offer to IPA's? Are you prepared to make this training material available to the CPSA? If so, please attach.

- 7.4 Indien u die paraatheid van Belangrike Plekke en Gebiede meet, watter prosedures volg u//If applicable, what procedures do you follow to measure the preparedness of Important Places and Areas?

8. GEMEENSKAPSORGANISASIE/COMMUNITY ORGANISATION:

- 8.1 Organiseer u die breër gemeenskap in u gebied vir Burgerlike Beskermings-doeleindes, en indien wel, spesifiseer asseblief/Do you involve the broader community in your area in Civil Protection? If so, please specify:

- 8.2 Watter metodes gebruik u om die gemeenskap se belangstelling in Burgerlike Beskerming te verkry?/What methods do you employ to obtain the interest of the community in Civil Protection?

- 8.3 Hoe behou u hierdie Belangstelling?/How do you maintain this interest?

9. B.B.S.A./C.P.S.A.:

- 9.1 Is u 'n lid van die B.B.S.A.?/Are you a member of the C.P.S.A.?

- 9.2 Vind u baat by die huidige B.B.S.A. funksionering? Motiveer asseblief/Do you feel that you benefit by the present functioning of the C.P.S.A.? Kindly motivate.:

9.3 Hoe kan die B.B.S.A. van meer steun/waarde vir u werksverrigting wees?/How can the C.P.S.A. be of more assistance/value in the performance of your duties overall?

This image shows a single sheet of white paper with horizontal blue or grey ruling lines. The lines are evenly spaced and run across the width of the page. There is no handwriting or other markings on the paper.

9.4 Watter bydrae kan u lewer om die effektiwiteit van die B.B.S.A. te verbeter?/What contribution can you make to improve the effectivity of the C.P.S.A.?

[illegible]

10 TEN SLOTTES/FINALLY:

baie dankie vir u samewerking met hierdie navorsing en ontwikkelings-
 poging/Many thanks for your co-operation with this research and develop-
 ment effort.

BYLAAG F

BURGERLIKE BESKERMING ONDERLINGE HULPVERLENINGSOORENKOMS GESLUIT DEUR 18 PLAASLIKE OWERHEDE IN DIE KAAPSE SKIEREILAND

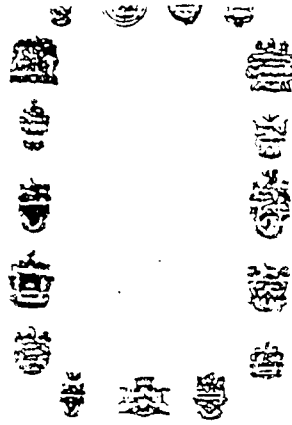
RONDETAFEL SAMESPREKINGS: DIE KONTEMPORÊRE STATUS VAN BURGERLIKE BESKERMING

**OORENKOMS ADMINISTRASIE
DEUR KERNPARTY:-
KAAPSTAD MUNISIPALITEIT
POSBUS 298
KAAPSTAD
8000**

—CIVIL PROTECTION

18 LOCAL AUTHORITIES

ROUND TABLE DISCUSSIONS



BURGERLIKE BESKERMING

18 PLAASLIKE OWERHEDE

RONDETAfel SAMESPREKINGS

Civic Centre
12 Hertzog Boulevard
PO Box 298
Cape Town 8000
Telex: 62-0966 CEECT SA
Fax: (021) 251 497

Burgersentrum
Hertzogboulevard 12
Posbus 298
Kaapstad 8000
Teleks: 62-0966 CEECT SA
Fax: (021) 251 497

KONSEP-VERSLAG VIR VOORLEGGING AAN DIE KOÖRDINEERINGSKOMITEE VAN DIE 18 PLAASLIKE OWERHEDE OOREENKOMS : RONDETAfel SAMESPREKINGS

Die aangehegte verslag spreek vir sigself en word daar nie uitgebrei op die inhoud daarvan nie. Die volgende aspekte verdien egter indringend aandag voortvloeiend uit die verslag en bemoedig die noodde van burgerlike beskerming binne die 18 plaaslike owerhede ooreenkoms aandag nieraan te gee.

Die rondetafel samespreking is gereël binne die werksveld van burgerlike beskerming en was alle deelnemers wel deeglik bewus hiervan. Trouens, ten aanvang is 'n voordrag deur ondergetekende gedoen ten einde die deelnemers aan die rondetafel- duidelik onder die indruk te bring van die huidige stand van sake rondom burgerlike beskerming.

Daar is deurgaans 'n oop gesprek klimaat gefasiliteer tydens die rondetafel samesprekings en het ondergetekende as fasiliteerder geen leidende vrae gestel deur die persepsies van die deelnemers in 'n rigting te lei nie.

Die uitgangspunt met die reëling van die rondetafel byeenkoms was dat plaaslike owerheids- wese in sy geheel in effek die kern is van burgerlike beskerming en dat dat burgerlike beskerming maar net die verlengstuk is van die bestaande plaaslike owerheidstrukture. Dit spreek derhalwe vir sigself dat burgerlike beskerming na 15 jaar (Wet 67 van 1977 - Wet op Burgerlike Beskerming) behoorlik geïntegreerd behoort te wees binne die plaaslike owerheidstrukture. Indien dit nie die geval is nie, dan het burgerlike beskerming nou 16 jaar nie geslaag nie. Die deelnemers aan die rondetafel samesprekings is geselekteer soos gesien kan word in Deel B van die aangehegte verslag. Nie net is die toonaangewende funksionariesse van die onderskeie dissiplines bv. brandweer, verkeer, ambulans, gesondheidsdienste, ingenieursdienste, finansies en administrasie geselekteer nie, maar is daarop gelet om die toonaangewende funksionariesse binne hulle beroepsveld te identifiseer. Die onderskeie beroepsverenigings is gevra om hulle Wes-Kaapse Streek Voor sitter en Onder- Voor sitter vir dié doel beskikbaar te stel. Waar dit nie moontlik was nie, is ad hoc persone geselekteer binne daardie bepaalde dissipline.

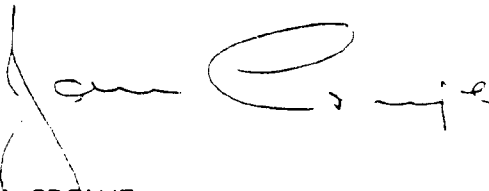
Indien gekyk word na Deel E, die detail ontleding van die inhoud wat vervat is in Afdelings A tot D, is dit interessant om daarop te let dat die rampgeörienteerdheid van die burgerlike beskermingswetgewing, daartoe aanleiding gee dat burgerlike beskerming binne minder as 35% van die totale bedreigingspektrum val. Dit impliseer dat die bedreigings wat die gemeenskap in die oë staan, is 65% plus buite die werksveld van burgerlike beskerming.

Daar is algemene konsensus dat die vermoë van plaaslike owerhede in uitvoerige omstandighede ontoereikend is en is dit interessant om daarop te let dat die erkenning wat gegee word aan burgerlike beskerming in hierdie verband, bykans nie na vore kom in die antwoorde nie. Daar sal gemerk word dat suiwer burgerlike beskerming as werktuig om te voorsien in die beskermingsbehoefte van die gemeenskap, besonder yl voorkom in die antwoorde.

Dit is in feit dat burgerlike beskerming suiwer rampgeëntreë is. Daarbenewens word geleentheid gegun aan bykans al die plaaslike owerheidsdissiplines soos bv. brandweer, verkeer, ambulans, om ingevolge wetgewing, parallel met burgerlike beskerming, die gemeenskap as vrijwilligers te betrek by hulle funksies. Hierdie parallelisering wat toegepas word ingevolge wetgewing, lê burgerlike beskerming lam en maak dit vir die bestaande dissiplines nie nodig om burgerlike beskerming by hulle bestaande aktiwiteite te integreer nie. Hierdie verskynsel is dan ook grotendeels, wat skrywer betref, die rede waarom burgerlike beskerming nie deur die bestaande dienstrukture geïntegreer word nie.

Dit is duidelik dat daar indringend in gesprek getree sal moet word ten einde die bestaande beleid, nie net burgerlike beskerming nie, maar ook die ander dienstrukture se beleidskorpus te ondersoek ten einde die parallelle uit te skakel en burgerlike beskerming meer praktykgerig en geïntegreer by bestaande strukture te bedryf indien daar erns is om burgerlike beskerming in Suid-Afrika te laat ontwikkel.

Dit is skrywer se oortuiging dat hierdie eerste rondte samesprekings met die bestaande infrastruktuur van plaaslike owerheidswese asook buite plaaslike owerheidswese op sentrale en provinsiale regeringsvlak, opgevolg moet word met 'n tweede rondte samesprekings. Voordat dit egter gedoen kan word, sal die hoofde van burgerlike beskerming kennis moet neem van die inhoud van die verslag en moet aandui of daar saamgestem word met die inhoud daarvan en die noodnagheid van regstellings alvorens die aangeleentheid op plaaslike vlak verder gevoer moet word.



J.A. CRONJE
FASITEERDER
RONDETAFEL SAMESPREKINGS
18 PLAASLIKE OWERHEDE OOREENKOMS

INHOUDSOPGAWE

DEEL A : DIE OMSKRYWING VAN DIE DOEL EN BENADERINGS TOT DIE RONDE TAFEL
SAMESPREKINGS

DEEL B : SAMESTELLING VAN DIE RONDE TAFEL

DEEL C : DIE PERSEPSIE VAN DIE NOODDIENSTESTRUKTURE TEN OPSIGTE VAN DIE
BEDREIGINGS WAT VANDAG DIE GEMEENSKAP IN DIE Oë STAAR

DEEL D : OPNAME VAN DIE INFRASTRUKTUUR WAT DIE BEDREIGINGS MOET
TEENWERK EN/OF DIE GEVOLGE DAARVAN MOET HANTEER

DEEL E : 'N ONTLEDING VAN DIE INHOUD VERVAT IN DIE VOORAFGAANDE
DELE A TOT D

DEEL A: OMSKRYWING VAN DIE DOEL EN BENADERING TOT DIE RONDETAFEL
SAMESPREKINGS

1. INLEIDING

Die hoofde van Burgerlike Beskerming vir die 18 Plaaslike Owerhede Ooreenkoms het as deel vir die Jaarprogram besluit dat samesprekings met veral die Nooddiens Strukture gevoer moet word ten einde ondersoek in te stel na nouer samewerking tussen Burgerlike Beskerming en Nooddienste

2. STRUKTURERING VAN DIE SAMESPREKINGS

Alvorens leemtes en oorvleuelings ten opsigte van die integrering, samewerking en sinchronisering van burgerlike beskerming met die nooddienste strukture gepeil en aangespreek kan word was dit nodig om onderstaande persepsuele ondersoeke te loods

- 2.1 As eerste oogmerk het die ronde tafel samesprekings homself ten doel gestel om te bepaal wat die vraag is na beskerming by die burgerlikes binne die 18 Plaaslike Owerheids Gebied
- 2.2 In die tweede plek is daar 'n ondersoek gedoen na die vermoë van die Nooddienste strukture van plaaslike owerhede sowel as die Provinsiale en Sentrale Regering in die gebied om beskermings-inisiatiewe te mobiliseer ten einde die vraag na beskerming te vervang
- 2.3 In die derde instansie is daar gekyk na die mandaat vir beskerming maatreëls. Dit wil sê, wie is verantwoordelik vir die bestuur en uitvoering van beskermingsinisiatiewe
- 2.4 As 'n vierde afdeling is 'n sinopsis gedoen en om te bepaal of daar 'n tekort is aan dienslewings inisiatiewe en indien dit die geval is wat behoort gedoen te word om Plaaslike Owerheids beleid aan te pas ten einde vir die tekort te kan voor-voorsien
- 2.5 In die laaste instansie is die vraag gevra wat behoort gedoen te word om die regstellende maatreëls te inisieer?

'n Afskrif van die Struktureerde Sakelys soos tydens die byeenkoms hanteer is aangheg as Bylaag A

DEEL B

SAMESTELLING VAN DIE RONDETAfel

1. Nooddienste Verteenwoordig by die Rondetafelsamespreking :

1.1 Dissiplines :

Die volgende dissiplines is uitgenooi na die samesprekings :

- (a) Administratiewe Dienste van Plaaslike Owerhede.
- (b) Provinsiale Ambulansdienste.
- (c) Burgerlike Beskermingfunksionarisse van Sentraal-, Provinsiaal-, Streeks-, sowel as Plaaslike Owerheidsvlak.
- (d) Plaaslike Owerheidsbrandweerdienste.
- (e) Gesondheidsdienste van Plaaslike Owerhede en die Streeksdirektoraat Kantoor.
- (f) Provinsiale Hospitaaldienste.
- (g) Plaaslike Owerheidsingenieursdienste.
- (h) S.A. Weermag (Kommandovlak).
- (i) S.A. Polisie (Distrikskommissarisvlak).
- (j) Plaaslike Owerheidsfinansiële Departemente.
- (k) Verkeersdienste vanaf Plaaslike Owerhede sowel as Provinsiale Administrasie.

1.2 Verteenwoordigers :

Die rondetafelsamesprekings is bygewoon deur die volgende verteenwoordigers teenoor die dissiplines wat aangeteken is teenoor hulle name :

(a) Plaaslike Owerheidsfinansies :

Mr. P.L.J. Mulder : Parow Munisipaliteit

(b) Verkeersdepartemente (Plaaslike Owerheid en Provinsiaal) :

Mr. E.D. Benskin : Wes-Kaapse Streeksdiensteraad (Verkeer)
Mr. G.E. Young : Parow Munisipaliteit (Verkeer)
Mr. J.R. Zeeman : Kaapland Provinsiale Administrasie (Verkeer)

(c) Plaaslike Owerheid Sekuriteitsvereniging :

Mnr. L.L. Stander : Munisipaliteit Stellenbosch
Mnr. D.G.A. Falck : Munisipaliteit Stellenbosch

(d) Suid-Afrikaanse Polisie :

Kol. F.G. Louw : S.A. Polisie Stellenbosch

(e) Suid-Afrikaanse Weermag :

Kmdt. D.N.J. Mostert : Groep 40

(f) Plaaslike Owerheid Ingenieursdepartemente :

Mnr. D.J. de Beer : Paarl Munisipaliteit (Ingenieursdepartement)
Mnr. F. Berwyn-Taylor : Paarl Munisipaliteit (Ingenieursdepartement)

(g) Hospitaaldienste :

Dr. C.E. van Wyk : Mediese Superintendent (Hottentots-Holland
en Faure Hospitaal)

Dr. E.A. van Wyk : Mediese Superintendent (Tigerberg-Hospitaal)

(h) Nasionale Gesondheid- en Bevolkingsontwikkeling :

Mnr. J.J. van der Merwe

(i) Brandweerdienste :

Mnr. H.J. Fouché : Paarl Munisipaliteit
Mnr. J.W. Hammel : Kaapstad Brand- en Reddingsdienste
Mnr. B. Swart : Kaapstad Brand- en Reddingsdienste

(j) Burgerlike Beskermingsfunksionarisse :

Mnr. F.P. Schlapnoff : Metropolitaanse Burgerlike Beskermings-
beampte - 18 Plaaslike Owerhede-Ooreenkomste

Mnr. M.A. Webber : Milnerton Burgerlike Beskerming (Milnerton
Munisipaliteit)

Mnr. W.G. Laskey : Wes-Kaapse Streeksdiensteraad (Burgerlike
Beskerming)

Mnr. H.S. Deyssel : Burgerlike Beskerming Bellville

Mnr. H.J. Fouché : Kaapland Provinsiale Administrasie
(Burgerlike Beskerming)

3.

Mr. C.J.A. Mostert : Kaapland Provinsiale Administrasie
(Burgerlike Beskerming)

Mr. M.J. Snyman : Departement van Plaaslike Regering en
Nasionale Behuising

Dr. P. Malan : Metro Ambulans- en Reddingsdienste

Die rondetafel word gelei deur mr. J.A. Cronje verbonde aan die Wes-Kaapse Streeksdiensteraad, Burgerlike Beskermingsafdeling, bygestaan deur mr. S.J. van Rensburg ook verbonde aan die Wes-Kaapse Streeksdiensteraad, Burgerlike Beskerming, beide laasgenoemde persone is verbonde aan die Stellenbosch Streek van die Wes-Kaapse Streeksdiensteraad.

DEEL C

DIE PERSEPSIE VAN DIE NOODDIENSTESTRUKTURE TEN OPSIGTE VAN
DIE BEDREIGINGS WAT VANDAG DIE GEMEENSAP BURGERLIKES
IN DIE Oë STAAR

1. Bedreigings afsonderlik soos elke nooddiens dit sien :
- 1.1 Nood- en Rampegebeurlikhede soos voorgelê deur die verteenwoordigers van Burgerlike Beskerming :
 - (a) Noodgevalle by belangrike plekke en gebiede.
 - (b) Ongevalle tuis.
 - (c) Diefstal en ander misdaad by tuistes.
 - (d) Mensgemaakte rampe.
 - (e) Nooddiensontwrigting by plaaslike owermede.
 - (f) Bos- en bergbrande.
 - (g) Afskaling van plaaslike owerheidsdienste
- 1.2 Rampe en Noodgebeurlikhede soos gesien deur Departement van Nasionale Gesondheid :
 - (a) Die ontoereikende dienste en die sabotasie van dienste wat verband hou met watervoorsiening, vullisverwydering, sanitasie en besoedeling.
- 1.3 Rampe en Noodgebeurlikhede soos voorsien deur Hospitaaldienste :
 - (a) Die verlies van kundigheid (brain drain) as gevolg van die politieke onstabiliteit in Suid-Afrika.
 - (b) Tegnologiese agterstand en agteruitgang.
 - (c) Ontoeganklikheid van gemeenskappe tot mediese dienste.
 - (d) Ontoereikende gesondheidsinfrastruktuur (pasientbeddens).
- 1.4 Rampe en Noodgebeurlikhede soos gesien deur Brandweerdienste :
 - (a) Rampe en noodgebeurlikhede soos voorsien deur die Brandweerdienste.
 - (b) Brande.
 - (c) Ongelukke (motors en nywerheid).

- (d) Plakkers en informele benutting.
- (e) Watertekorte.
- (f) Ontoereikende brandbestrydingsinfrastruktuur en toerusting.
- (g) Ontoereikende opgeleide personeel.
- (h) Intimidasie van brandweerpersoneel.
- i) Gebrek en irrelevante wetgewing op plaaslike owerheid en provinsiale vlak.
- (j) Ontoereikende padtoegang na gebeurlikhede.
- (k) Vertraging in die regstelling van ontoepaslike wetgewing.
- l) Plaaslike owerheids paraatstand en die onvermoë om fasiliteite op 'n gemeenskaplike en samewerkingsgrondslag te deel.

1.5 Rampe en Noodgebeurlikhede soos gesien deur Verkeersdienste :

- (a) Dienstoegeklikheid.
- b) Wetsbepelkings waar vredesbeamptes weens bepaalde omstandighede nie mag optree nie as gevolg van sulke sy regsgebied tyvoorbeeld.
- (c) Negatiewe by die publiek teenoor verkeersdienste.

1.6 Rampe en Noodgebeurlikhede soos gesien deur die Sekuriteits-
verteenwoordigers :

- (a) Beskerming van plaaslike owerheids en dienste (bates en personeel) teen oproer, onluste, ens.
- b) Die snel veranderende owerheidsstrukture en die ontwrigting wat daarmee gepaardgaan.
- (c) Huis- en haardbeveiliging (buurtwag), ens.
- (d) Ontoereikende koördinerings en parallele strukture.

1.7 Rampe en Noodgebeurlikhede soos gesien deur die Ingenieursverteen-
woordigers :

- (a) Oornooise kraglyne (geleiers) wat in kontak met die grondvlak kom.
- (b) Elektriese ontploffings.
- (c) Lewendige en gevaarlike situasies.

3.

- (d) Elektriese brande.
- (e) Vlieënde skrapnel as gevolg van elektriese ontploffings.
- (f) Diefstal van toerusting.
- (g) Peuter met elektriese toerusting en ook die sabotering daarvan.
- (h) Algemene kragonderbreking.
- (i) Alergie.
- (j) Ontoereikende ooreenkoms tussen plaaslike owerne in die praktyk om dienste en diensfasiliteite te deel.
- (k) Gebrek aan effektiewe kommunikasie met die algemene publiek om owerheidsdienste meer geredelik en aanvaarbaar te maak.
- (l) Gebrekkige kommunikasie-kanale wat lei tot disfunksionaliteit tussen plaaslike owerne en met die algemene publiek.

1.3 Ramp- en Noodgebeurtenisse soos voorsien deur die Ambulans- en Reddingsdienste :

- (a) Bevolkingsgroei en hoe werkslading teenoor ontoereikende infrastruktuur en personeelvoorsiening.
- (b) Geweld, onrus en oproer.
- (c) Hoe geboortesyfer.
- (d) Toenemende voertuie op die paaie.
- (e) Toenemende taxis op die paaie (minibusse).
- (f) Die vervoer van gevaarlike stowwe (HAZMAT).
- (g) Aansteeklike siektes, soos bv. WGS.
- (h) Ontoereikende hospitaalbeddens.
- (i) Lugrampe.
- (j) Kern uitvalrampe.

2. Algemene Ramp deur die Geheel Groep Geïdentifiseer :

- (a) Onbetrokkenheid van die algemene bevolking.
- (b) Ontwrigting van noodsaaklike dienste.
- (c) Swak ekonomiese groei en sosio-politieke onrus en wantroue.

4.

- (d) Snelle verstedeliking in die stedelike gebiede en die ontwikkeling van die platteland.
- (e) Behuisingsagterstand.
- (f) Wegbly-aksies.
- (g) Werkloosheid.
- (h) Droogtes en vloede.
- (i) Legitiemiteit van die owerheid en owerheidstrukture by die gemeenskap veral buite parlementêre groepe.

DEEL D

1. OPNAME

1.1. OPNAME VAN DIE INFRASTRUKTUUR WAT DIE BEDREIGINGS MOET TEEKWERK
.../OF DIE GEVOLGE DAARVAN MOET HANTEER

1. Hoe sien die Individuele Nooddiensstrukture hul Eie Infrastruktuur se
Verantwoordelikheid :

1.1 Dienslewering soos gesien deur die Sekuriteitsverteenwoordigers :

Die sekuriteitsafdeling van die plaaslike owerheid is in die eerste plek verantwoordelik vir sekuriteitsdienslewering.

Die buurtwagstelsel kan 'n groot bydrae lewer tot aanvulling van plaaslike owerheid sekuriteitsafdelings, maar is daar 'n bewustheid en ondersteuning van hierdie stelsel. Indien bogenoemde twee strukture nie die mas kan opkom nie behoort plaaslike belastings verhoog te word ten einde die sekuriteitsinfrastruktuur te kan uitbrei. Indien die gemeenskap die sekuriteitsdienste wil hê, sal hulle deur middel van belastings daarvoor moet betaal anders sal die dienste noodwendig afgeskaal word.

1.2 Dienslewering ten opsigte van die gebeurlikhede soos voorsien deur die
S.A. Polisie :

Die dienste sal gelewer word deur die S.A. Polisie ondersteun deur publieke lede as S.A. Polisie reserviste. Waar die publiek belang toon in veiligheidsbewustheidsprogramme sal die S.A. Polisie bewusmakingslesings en aanbiedings doen.

1.3 Die S.A. Weermag se siening ten opsigte van dienslewering :

Die Weermag voorsien dat die S.A. Weermag met sy nasionale dienspligstelsel dienste sal lewer ter ondersteuning aan tot die S.A. Polisie. Nooddienste van provinsiale- en plaaslike owerhede sal waar moontlik ook ondersteun word.

1.4 Voorsiening van dienste soos gesien deur die Ingenieursdienste :

Die Ingenieursdienste voorsien dat hulle afhanklik is van behoorlik opgeleide personeel alleenlik en waar die plaaslike owerheid se infrastruktuur ontoereikend raak behoort aanvullende dienste deur die Staat voorsien of gesubsidieer te word. Aangrensende owerhede kan op die kortetermyn onderling hulp verleen.

2.

1.5 Dienslewering soos gesien deur die Brandweerdienste :

Die Brandweerdienste sien dat die plaaslike owerheid se brandweerdienste in die eerste plek die dienste sal lewer. Aanvullend hiertoe sal die brandweerdienste reservistestelsel in terme van brandbestrydingswetgewing vir die totale gemeenskap voorsien. In die derde instansie sal brandweerdienste gebruik maak van die 13 Plaaslike Owerne Brandweer-Ooreenkoms of enige soortgelyke ooreenkoms ten einde aanvullende mannekrag van ander brandweers in die omgewing te verkry. In die laaste instansie voorsien die brandweerdienste dat subsidiëring van departemente binne plaaslike owerne en Staatsdepartemente 'n rol behoort te speel in die uitbreiding van hierdie dienstestrukture.

1.6 Die finansiële verteenwoordigers se siening van die lewering van dienste :

In die eerste plek is die Staatspresident en Kabinet verantwoordelik vir die finansiering van alle dienste landwyd. Op grondvlak is plaaslike owerne verantwoordelik om dienste te lewer volgens bepaalde standaarde vanuit die belastingbasis. Die finansiële verteenwoordigers voorsien dat die gemeenskap deur middel van vrywillige diens aanvullend diens kan lewer, maar behoort gemeenskappe slegs dienste in te stel wat bekostigbaar is.

Die finansiële verteenwoordigers is ten gunste van 'n sentrale fonds ten einde die gedeelde dienste tussen die 13 Plaaslike Owerne te administreer en te ondersteun.

1.7 Dienslewering soos gesien deur die Verkeersverteenwoordigers :

In die eerste plek sal die Verkeersdienste binne alle areas en die groter streek die verkeersdienste lewer. Aanvullend hiertoe sal die S.A. Polisie se strukture aangewend word om die dienste te lewer. In die derde instansie voorsien die verkeersverteenwoordigers dat boeteheffings kan as aanvullende inkomste dien ten einde die verkeersinfrastruktuur te verhoog. In die vierde plek is die verkeersverteenwoordigers nie positief oor die benutting van vrywilligers nie en gaan van die standpunt uit dat indien die gemeenskappe verkeersdiens wil hê, hy die nodige belasting daarvoor moet voorsien en sal voertuiggebruikers en taxis die belastingbasis moet aanvul ten einde verkeersdienste in alle omstandighede te kan lewer.

DEEL E: 'N ONTLEDING VAN DIE INHOUD VERVAT IN AFDELINGS A-D

Die ingligting van die individuele insette word in hierdie afdeling gereduseer tot 'n ontleedbare omvang met enkele oorsigtelike opmerkings volgens die gestruktureerde vraeboek/werksdokument by die verslag aangeleg. Die verwysings stem ook ooreen met die van die vraeboek.

AFDELING A: DIE VRAAG NA BESKERMING

A1 Die top bedreigings

	Prioriteit		
	stemme/rang	%	orde voorkeur
(a) Sosio-maatskaplike probleme (wantroue/onrus behuising/verstedeling/misdaad/emigrasie/oorbevolking)	34	1	43,6
(b) Mensgemaakte rampe (brande/ongelukke-pad/nywerhede/besoedeling/kernrampe)	13	2	23,1
(c) Ontoereikende belastingfondse/ontoereikende infra-struktuur/ontoereikende toegang tot dienste en infra-strukture/irrelevante en ontoereikende wetgewing/lae paraatheidstand by bestaande infra-strukture en algemene publiek	15	3	19,3
(d) Natuurrampe (oorstromings/droogtes)	9	4	11,5
(e) Diensontwrigtings	2	5	2,5

Wat insiggewend is vir Burgerlike Beskerming binne die 18 Plaaslike Owerheidsgebied is dat minder as 35 persent van die heersende bedreigings binne die taakspektrum van Burgerlike Beskerming resorteer. Die sosio-maatskaplike probleme aangetoon onder (a) wat in totaal 43,6% van die totale bedreigingspektrum behels val nie binne die spektrum van Burgerlike Beskerming nie. Daarbenewens is die mensgemaakte rampe wat 23,1% beslaan grootendeels buite die spektrum van Burgerlike Beskerming wetgewing aangesien dit nie beantwoord aan die omskrywing van afkondigbare rampe nie. Die 19,3% spektrum van die ramp gebeurlikhede verwys na ontoereikende fondse, infrastruktuur en beleid. Die slotson is derhalwe dat ten opsigte van die heersende bedreigings Burgerlike Beskerming, soos wat dit tans in die Wet omskryf is irrelevant is. Die bedreigings wat reser is kan nie deur Burgerlike Beskerming hanteer word nie. Dit dui derhalwe op 'n irrelevante Wetgewing vir Burgerlike Beskerming.

A2 Wat verskil tussen Gemeenskappe

	stemme/rang	%	orde voorkeur
(a) Sosio-politieke klimaat en konflik misdaad, higiëne, siekte voorkoms/ "Swart gebiede is soos 'n oorlog sone" relatief tot witgebiede/ kommunikasie/bevolkingsdigtheid/ prioriteite van dienste en geriewe	18	1	51,4
(b) Belasting- infrastruktuur paraatheid- stand en algemene vermoëns welvarendheid verskil tussen owerhede (vermoedelik klein en ontwikkelende gemeenskappe)	17	1	49,6

Verskille tussen gemeenskappe wat deur die ronde tafel geïdentifiseer is is gebalanseerd tussende sosiale politieke aangeleenthede en ook die befondsing en infrastruktuur verskille wat binne gemeenskappe bestaan. Veral ten opsigte van ontwikkelende gemeenskappe teenoor meer welvarende gemeenskappe is daar bepaald 'n onderskeid. Hierdie verskille kan die beskermings inisiatiewe wat geloods moet word kompliseer aangesien deel van die gemeenskap waarskynlik gesubsidieer sal moet word wat reeds die geval is.

A3 Sikliese Tendense en redes

	stemme/rang	%	orde voorkeur
(a) Seisoene (winter/somer)	11	1	50,0
(b) Politieke klimaat en mobilisasie	7	2	32,0
(c) Skoolvakansies/naweke/langnaweke	4	3	18,0

Sikliese tendense as gevolg van politieke klimaat en mobilisasie beslaan 32% van die totale spektrum.. Die oorblywende 68% is normale seisoenale en vakansie verskynsels.

Watter implikasie hou hierdie sikliese tendense sowel as verskille tussen die gemeenskappe in vir die bedreigings - en beskermingsinisiatiewe?. Die implikasie is dat dit die beskikbare fondse en dienste infrastruktuur kompliseer en die gemeenskap se deelname, gesindhede en bereidheid negatief beïnvloed.

AFDELING B: DIE VERMOË OM BESKERMING TE BIED

B1	Wie is primer verantwoordelik vir die hantering van bedreigings	stemme/rang	%
		orde	voorkeur
(a)	S.A. Weermag/-polisie staatsubsidies/provinsiale adm./ Eskom	23	1
			47,9
(b)	Plaaslike owerheid-brandweer/ plaaslike owerheidsgeheel/plaaslike owerheid brandweer	15	2
			31,5
(c)	Gemeenskap as geheel en individu	6	3
			12,5
(d)	Streeksonderlinge hulpverlening- ooreenkomste	3	4
			6,3

Die primêre verantwoordelikheid vir die hantering van die bedreigings is insiggewend aangesien plaaslike owerheidswese volgens die verteenwoordigers slegs 31% van die verantwoordelikheid dra teenoor 'n 47,9% wat deur die staat en provinsiale instellings gedra moet word.

Die rol wat die gemeenskap self moet speel is relatief laag (12,5%). Dit wil voorkom of Plaaslike Owerhede hulle self relatief onbevoeg ag om die bedreigings en die gevolge daar kragtens te kan hanteer. Trouens slegs 'n derde van die spektrum val binne hierdie kategorie.

B2	Wat is die gemeenskap se rol	stemme/rang	%
		orde	voorkeur
(a)	Gemeenskap moet ten volle betrokke wees onder leiding van 'n proffesionele kern/ brandweer reserwes	9	1
			64,0
(b)	Gemeenskap moet slegs in woon- gebiede as oë/ore van die prof- fessionele dienste benut word- nie ge-integreer by dienslewe- ring nie	5	2
			36,0

Wanneer dit kom by die gemeenskap se rol voel 64% van die groep dat die gemeenskap moet onder die professionele beheer van die Plaaslike Owerheids funksionaris se nooddienste betrokke wees by die hantering van bedreigings. 36% Voel dat hulle geen fisiese deelname moet hê nie maar slegs die oë en ore van die professionele nooddienste op die grond moet wees.

* Net 14 stemme is uitgebring wat onsekerheid by deelname weerspieël

B3 Wat is die gemeenskap se finansieringsverpligtinge

	stemme/rang	%
	orde	voorkeur
(a) Staatssubsidies aanvullend tot belastinge en tariewe/S.D.R. subsidies/versekeringsmaatskappye bydraes/gediffereerde bydraes en tariewe	8	1
(b) Belastinge heffings tariewe: - as hulle dienste wil hê moet hulle daarvoor betaal	7	2
(c) Diensooreenkomste op streeksvlak	1	3
		50,0
		43,8
		6,25

As dit kom by die gemeenskap se vermoë om te betaal vir hierdie dienste is 50% dit eens dat die bedreigings hanteer behoort te word deur owerheidssubsidies en selfs versekeringsmaatskappye bydraes. Hierdie spektrum word aangevul deur diensooreenkomste waar die hulp ook van buite die Plaaslike Owerheid moet kom. 43,8% Ronde tafel voel dat die verantwoordelikheid rus by die belastingbetalers. Die standpunt is dat indien die belastingbetaler nie kan betaal vir die dienste nie behoort die dienste nie gelewer te word nie.

* Net 16 stemme; dui op onsekerheid

B4 Is die gemeenskap vermoend om te betaal

	stemme/rang	%
	orde	voorkeur
(a) Tot 'n mate sommige tot 'n groter mate as ander	5	1
(b) Net indien dienste gesubsideer word	4	2
(c) Nee	2	3
(d) Ja	2	3
		38,6
		30,8
		15,3
		15,3

Wanneer dit kom by die die gemeenskap se vermoë om te betaal is 38,6% van mening dat die gemeenskap net tot 'n mate kan betaal vir dienste. 30% Voel dat die dienste gelewer kan word alleenlik as dit gesubsideer word. 15% Is oortuig dat die gemeenskap nie die vermoë het om vir die dienste te betaal nie en 15% voel dat hulle wel oor die vermoë beskik.

* Net 13 stemme; dui op onsekerheid

B5 Indien B4 nie 100% ja is nie wie moet betaal

stemme/rang %
orde voorkeur

- | | | | |
|--|---|---|------|
| (a) Staatssubsidies S.D.R'e
en welvaartsverdeling/
onvermoende gemeenskappe
moet laer genalte dienste
aanvaar en ook laer salarisse betaal | 3 | 1 | 61,5 |
| (b) Dan moet dienste nie gelewer word nie | 3 | 2 | 23,1 |
| (c) Volgens gemeenskapskeuse en vermoë
die res moet deur die gemeenskap
self as vrywillige diens gelewer word | 2 | 3 | 15,4 |

Die ronde tafel se opinie is dat die gebeure van dienste wat nie deur die gemeenskap betaal kan word nie, deur middel van staatssubsidies gelewer moet word. Onvermoende gemeenskappe moet selfs in laer gehalte diens aanvaar en hulle werknemers minder betaal as hulle nie die hoër diensttarief kan bekostig nie. Hierdie sienswyse word genandhaaf deur 61,5% terwyl 23% voel dat indien die gemeenskap nie die dienste kan lewer nie moet hulle nie die dienste moet ontvang nie. 15% Voel dat dit wat deur die gemeenskap bekostig kan word gelewer moet word deur Owerhede terwyl daardie gedeelte wat nie bekostig kan word nie die gemeenskap vir homself, deur middel van vrywillige en gratis diens gelewer moet word?

* Net 13 stemme; dui op onsekerheid.

AFDELING C: WIE IS DIE BESTUURDERS VAN BESKERMING

C1 Wie Bestuur Orde/Wanorde Dienslewering/
ontwrigting Beskerming/Bedreigsafering

stemme/rang %
orde voorkeur

- | | | | |
|---|---|---|------|
| (a) Plaaslike owerheid/nooddienste
brandweer burgerlike beskerming | 6 | 1 | 60,0 |
| (b) S.A.W./K.P.A. hospitaaldienste
S.A.P./Nasionale gesondheid | 4 | 2 | 40,0 |

Die bestuur van die verantwoordelikheid volgens die ronde tafel word in die verhouding gedeel tussen Plaaslike Owerhede 60% en Provinsiale en Staatsinstellings 40%.

* Net 10 stemme; besonder onseker.

C2 Is die taaksterkte van die Beveiligingsagente toereikend

	stemme/rang		%
	orde		voorkeur
(a) Ja- waar te kort sal weermag/ SAP aanvul	6	1	58,6
(b) Tot in mate volgens omvang/Nee in ontwikkelende gebiede en rampe	5	2	41,4

Oor die toereikendheid van taaksterkte van beveiligingsagente is 58% van die ronde tafel tevrede dat die infrastrukture wat bestaan vermoënd is om die bedreiging te kan hanteer op voorwaarde dat dit aangevul word deur die Weermag en Polisie. 41% is van mening dat die beveiligingsagente in ontoereikende taaksterkte het, veral in ontwikkelende gebiede is die vermoë nie na wense nie.

* Net 11 stemme; onseker

C3 Wie sal die tekorte aanvul

	stemme/rang		%
	orde		voorkeur
(a) Staat SAP/SAW	7	1	70,0
(b) Gemeenskapsvrywilligers/ reserviste en onderlinge hulpverlening	3	2	30,0

Om die onvermoëndheid van bestaande beveiligingsagente aan te vul is 70% van die ronde tafel positief oor die Staat, SA Polisie en Weermag se rol terwyl slegs 30% die betrokkenheid van gemeenskaps-gewillige reserviste en onderlinge hulpverlenings ooreenkomste sien as die oplossing.

* Net 10 stemme; besonder onseker.

C4 Word aanvulling ingevolge wetgewingtoegeelaat?

	stemme/rang		%
	orde		voorkeur
(a) Ja-onderling hulpverlenings- ooreenkoms en reserviste/ dienspligtiges	3	1	61,6
(b) Ja-net tydens rampe	4	2	30,8
(c) Burgerlike beskerming indiens- opleiding	1	3	7,6

Van hierdie gemeenskaps betrokkenheid te akkomodeer is die volgende vraag of die Wetgewing toelaat vir gemeenskapsdeelname waarop 61% positief antwoord in die vorm van onderlinge hulpverleningsooreenkomste reserviste en dienspligtiges. 30% Is van mening dat wetgewing daarvoor voorsiening maak om slegs tydens rampsituasies. 7,6% Voel dat Burgerlike Beskerming diensopleiding die oplossing vir die probleem kan wees.

* Net 13 stemme: Onseker.
C5 Bestaan daar oorvleurlings

	stemme/rang		%
	orde		voorkeur
(a) Ja- reserviste, diensplig/ teenoor korpslede	3	1	61,6
(b) Nee-Burg. B. koordineer net	4	2	30,8
(c) Onseker	1	3	7,6

Op die vraag of daar oorvleuellings bestaan in Wetgewing oor die aanvullende dienste wat die gemeenskap moet lewer ten einde alle bedreigings te kan ondervang is die antwoord ja vir 61% van die ronde tafel. Die motivering is dat daar oorvleuelling en duplisering tussen reserviste, dienspligtiges en Burgerlike Beskermingskorpslede bestaan. 30% Van die groep voel daar is nie 'n oorvleuelling nie. Volgens hulle sal Burgerlike Beskerming slegs koördinerend optree. 7,6% Van die ronde tafel was onseker oor die antwoord.

* Net 13 stemme: onseker

C6 Wie is die Oorhoofse Korporatiewe Noodbestuurder

	stemme/rang		%
	orde		voorkeur
(a) Plaaslike owerheid/Burg. B./ nooddienste/brandweer	10	1	50,0
(b) Kragtens GKM stelsel	6	2	16,7

(c) SAP 4 3 33,3

Op die vraag wie is verantwoordelik vir die oorhoofse korporatiewe noodbestuur, is 50% t.g.v. Plaaslike Owerheidsweese, wisselend tussen Burgerlike Beskerming Nooddienste en Brandweerdienste. 33,3% voel dat die S.A.P die oorhoofse kooperatiewe noodbestuurder moet wees en 15% is van mening; bestuur kragtens die GKM stelsel.

AFDELING D: DIE NODIGE BELEIDSAANPASSING

D Hoe behoort beleid aangepas te word

stemme/rang %
orde voorkeur

- | | | | |
|--|---|---|------|
| (a) Praktisering van Burgerlike Beskerming en rasionalisering van dienste t.g.v. vandag se probleme (bedreigings)/Burgerlike Beskermingskorps-lid diens op 'n deurlopende basis soos diensplig | 8 | 1 | 61,5 |
| (b) Duideliker/gesaghebbender wetgewing vir paraatheidsbeplanning/GKM-STELSEL | 3 | 2 | 23,1 |
| (c) Soos in (a) op voorwaarde dat daar nie met bestaande nood-dienste strukture ingemeng word nie | 2 | 3 | 15,4 |

Die volgende afdeling het gegaan oor hoe behoort beleid aangepas te word om gemeenskapsbetrokkenheid moontlik te maak en ook om die volle bedreigings spektrum te kan aanspreek. 61,5% Is ten gunste van die praktisering van Burgerlike Beskerming en die rasionalisering van dienste ten gunste van ons verwagse probleme. Dit bring mee dat Burgelike Beskermingskopslede op 'n deurlopende basis diens te doen. 23,1% Voel dat duideliker en saghebbender wetgewing vir Burg B beplanning gedoen moet word en ook dat die GKM stelsel meer duidelik en volledig en gesaghebbend volgens wetgewing vas gelê moet word. 15,4% Is bo en behalwe die 61,5% ten gunste van praktisering van Burgerlike Beskermings diens op voorwaarde dat dit nie met bestaande nooddienste strukture inmeng nie.

* Net 13 stemme; onseker.

AFDELING E: QUO VADIS: WAT MOET VOLGENDE GEDOEN WORD

	stemme/rang	%
	orde	voorkeur
(a) Tree in gesprek met beleid bepalers en beveel beleids- <u>wysigings aan/verstreek</u> <u>burg b./praktiseer burg b.</u> volgens die behoeftes van die gemeenskap van vandag	8 1	80
(b) Burg B. is te duur vir die huidige ekonomiese klimaat en moet lae profiel handhaaf tot ekonomiese herstel intree	2 2	20

Die laaste vraag wat gevra is is wat moet gedoen word om die probleem reg te stel. Hierop was 80% eens dat daar in gesprek getree moet word met wetbepalers ten einde gepraktiseerde Burgerlike Beskerming volgens die behoeftes van die gemeenskap te kan aanspreek. 20% Van die ronde tafel het die mening gehuldig dat Burgelike Beskerming is te duur vir die huidige ekonomiese klimaat en 'n laer profiel behoort tussentyds gehandhaaf te word tot tyd en wyl die landseksonomie verbeter waarna die situasie in heroënskou geneem kan word.

* Net 10 stemme: onseker

**BURGERLIKE BESKERMINGSVERENIGING VAN
SUID-AFRIKA**

**BELEIDSDOKUMENT MET BETREKKING TOT
STATUS VAN BURGERLIKE BESKERMING BY
PLAASLIKE OWERHEDE**

**DIE BURGELIKE BESKERMINGS-
VERENIGING VAN SUID-AFRIKA
POSBUS 14879
SINNOVILLE
PRETORIA
0129**

BBSA - BELEIDSDOKUMENT MET BETREKKING TOT STATUS VAN BURG B BY PLAASLIKE OWERHEDE

Ten einde eenvormigheid te bewerkstellig ten opsigte van die Burgerlike Beskermingsberoep by alle plaaslike owerhede in Suid-Afrika, bepaal die BBSA die volgende as amptelike uitgangspunt van die Vereniging. Die uitgangspunt moet as riglyn beskou word en die bepalings van Nywerheidsrade sal in alle gevalle deurslaggewend wees.

1. BEROEPSBENAMING EN FUNKSIES:

Vanweë die graadindelingen van plaaslike owerhede word aanvaar dat daar 'n meervoudige beroepsbenaming vir Burg B-funksionaris sal bestaan.

Die funksies van die betrokke pos kan in die volgende kategorie verdeel word:

- * Administrasie
- * Organisasie
- * Skakeling
- * Bestuur
- * Opleiding

In die lig van die bogenoemde word dit aanvaar dat die funksies hoofsaaklik administratief/klerklik sal wees by kleiner owerhede terwyl dit uitbrei na bestuursfunksies by groter owerhede.

Die beroepsbenaming kan wees soos uiteengesit in bylae A.

2. BEROEPSBESKRYWING EN SPESIFIKASIES:

In die lig daarvan dat al die funksies van Burg B-beamptes nie by alle plaaslike owerhede uitgevoer word nie, kan daar nie 'n eenvormige beroepsbeskrywing en spesifikasie bestaan nie.

Algemene riglyne sou dus meer van pas wees om 'n minimum standaard te verseker. Spekulatief kan dit gestel word dat, indien die rol wat die SDR sou speel tot sy reg kom en plaaslike owerhede wat nie funksionaris het nie op 'n gedesentraliseerde basis gehelp word, die beroepsbeskrywing en spesifikasies tot sy reg sou kom.

Eenvormige beroepspesifikasie sal nie enige doel dien indien die Burgerlike Beskermingsfunksie nog nie by alle plaaslike owerhede gevestig is nie.

'n Ander dimensie van beroepsbeskrywing wat nie uit die oog verloor moet word nie, is dat dit 'n direkte invloed op die minimum kwalifikasie-vereiste van die pos uitoefen.

Realisties gesproke is dit vergesog om rigiede beroepsbeskrywings daar te stel wat sekere kwalifikasie-vereistes voorhou en wat die meeste plaaslike owerhede nie kan bekostig nie.

Die volgende is die minimum beroepspligte wat aan so 'n pos gekoppel kan word:

- * Beplan en koördineer alle aktiwiteite met betrekking tot Burgerlike Beskermingswetgewing.
- * Die instelling van 'n noodbestuur/rampsbestuursprogram vir die plaaslike owerheid volgens die volgende indikatore:
 - * Infrastruktuur.
 - * Omgewingsverkenning.
 - * Gebeurlikheidsbeplanning.
 - * Opleiding en Ontwikkeling.
 - * Programevaluering en instandhouding.
- * Die daarstelling van 'n noodbestuursentrum vir die effektiewe koördinerings van alle kommunikasiebehoeftes intern sowel as ekstern vir die bedryf van 'n ramp.
- * Bepaling van opleidingsbehoeftes in die verwante dissiplines en uitvoering daarvan.
- * Onderneem en koördineer analyses oor die invloed van eksterne faktore wat as wesentlike bedreigings geïdentifiseer word vir die voortbestaan van die noodsaaklike dienste-infrastruktuur van die plaaslike owerheid en gemeenskap.
- * Die instelling van 'n gemeenskapbewustheidsprogram wat dit ten doel het om die paraathedsvlak van die gemeenskap te verhoog.
- * Organiseer skakeling met alle staats-, provinsiale- en plaaslike organisasies vir operasionele koördineringsdoeleindes.
- * Organiseer en beheer alle administratiewe take soos van tyd tot tyd verlang word.

Hierdie beroepspligte is van so 'n aard dat die posbekleër die omvang van Burgerlike Beskermingsaktiwiteite dek en tog nie verstrengel raak in aksies wat nie werklik 'n bydrae tot sinvolle beplanning maak nie.

3. PLASING VAN BURGERLIKE BESKERMINGSFUNKSIE IN DIE ORGANISASIESTRUKTUUR VAN PLAASLIKE OWERHEDE

Hierdie aspek het al heelwat bespreking uitgelok, maar dit is beleid dat die Stadsklerk die verantwoordelike persoon vir Burgerlike Beskerming is.

Die vraag oor waar die funksie geplaas moet word, blyk voor die handliggend te wees en wel om verskeie redes.

Die funksie behoort onder die beheer van die Stadsklerk geplaas te word. By groot plaaslike owerhede behoort die funksie as 'n outonome departement of direktoraat te funksioneer met die Stadsklerk as die Hoof van Burgerlike Beskerming.

Die voordele van hierdie plasing is soos volg:

- * Die funksie kom tot sy reg onder die Stadsklerk, aangesien hy die hoofuitvoerende amptenaar is en al die departemente by noodbestuur kan betrek.
- * Dit het 'n direkte invloed op die status van die funksie.
- * Behoorlike beplanning en doelwitstelling met inagneming van finansiële bronne kan dus gedoen word.
- * Beheer en koördinerings kom tot sy reg.

By dorpe van graad 1 - 7, kan die funksie onder toesig van die Hoof: Beskermingsdienste of Stadsekreteraris geplaas word. Dit impliseer nie dat dit verder onder 'n subafdeling soos byvoorbeeld Brandweer of Verkeer geplaas word nie, intendeel dit behoort 'n afsonderlike afdeling te vorm.

4. MINIMUMKWALIFIKASIEVEREISTES VAN BURGERLIKE BESKERMINGSBEAMPTES IN DIE VERSKILLENDIGE KATEGORIE DORPE

Dieselfde beginsel geld hier wat gestel word vir beroepsbeskrywing. Aangesien hierdie twee faktore hand aan hand gaan, moet daar noodwendig na die dorpgrootte maar ook na die minimum beroepspligte gekyk word.

Uit statistiek wat beskikbaar is, dui dit duidelik daarop dat hoe groter die dorp, hoe hoër die kwalifikasievereiste.

Die rede hiervoor is dat meer gespesialiseerde funksies verrig moet word en ook dat die gemeenskap se eise veel hoër is.

As 'n minimum kwalifikasie daargestel moet word, sal dit die beroep nadelig beïnvloed aangesien daar van die standpunt uitgegaan word dat dit vir die kleinste dorp aanvaarbaar moet wees.

'n Stelsel van differensiasie is hier meer toepaslik

naamlik dat 'n minimum standaard vir elke kategorie plaaslike owerheid gestel moet word.

Minimum kwalifikasievereistes is weer eens in Bylae A uiteengesit.

NB! Die normale praktyk kan geld dat 'n persoon wat nie oor die minimum kwalifikasies beskik nie, voorwaardelik aangestel word in afwagting van die verkryging van die betrokke kwalifikasies wat vereis word.

BYLAE "A"

GR POSVLAK GELYK AAN GR 9

1.	10-9	KLERKLIKE ASST. (OA BURG B)	ST 8	GEEN ERVARING	PLIGTE ADMINISTRATIEF (HULPFUNKSIE)
2.	10-9	KLERKLIKE ASST. (OA BURG B)	ST 8	GEEN ERVARING	PLIGTE ADMINISTRATIEF (HULPFUNKSIE)
3.	9-8	ADMINISTRATIEWE ASST (BURG B)	ST 8 OF ST 10	3 JAAR ERVARING 1 JAAR ERVARING	PLIGTE HOOFSAAKLIK ADMINISTRATIEF
4.	9-8	ADMIN ASST (BURG B)	ST 8 OF ST 10	3 JAAR ERVARING 1 JAAR ERVARING	ORGANISASIE PLIGTE (HULPFUNKSIE)
5.	9-8	ADMIN ASST (BURG B)	ST 8 OF ST 10	3 JAAR ERVARING 1 JAAR ERVARING	PLIGTE TUSSEN ADMIN EN ORGANISASIE
6.	8-7	ASST (BURG B)	ST 10 OF 4 VAKKE DIPL +	6 JAAR TOEPASLIKE ERVARING 3 JAAR ERVARING	PLIGTE TUSSEN ADMIN EN ORGANISASIE
7.	8-7	ASST (BURG B)	ST 10 OF 4 VAKKE DIPL +	6 JAAR TOEPASLIKE ERVARING 3 JAAR ERVARING	PLIGTE HOOFSAAKLIK ORGANISASIE
8.	7-6	ASST (BURG B)	8 VAKKE DIPL	6 JAAR TOEPASLIKE ERVARING	PLIGTE HOOFSAAKLIK ORGANISASIE EN SKAKELING
9.	6-5	BEAMPTIE (BURG B)	HAS DIPL OF SOORTGELYK	8 JAAR TOEPASLIKE ERVARING	PLIGTE HOOFSAAKLIK ORGANISASIE EN SKAKELING
10.	6-5	BEAMPTIE (BURG B)	HAS DIPL OF SOORTGELYK	8 JAAR TOEPASLIKE ERVARING	PLIGTE HOOFSAAKLIK BESTUURSKAKELING WEENS ONDERBOU
11.	5-4	BESTUURDER/DIREKTEUR (BURG B)	8 GRAAD	8 JAAR TOEPASLIKE ERVARING	PLIGTE HOOFSAAKLIK BESTUURSKAKELING WEENS ONDERBOU
12.	5-4	BESTUURDER/DIREKTEUR (BURG B)	8 GRAAD	8 JAAR TOEPASLIKE ERVARING	PLIGTE HOOFSAAKLIK BESTUURSKAKELING WEENS ONDERBOU
13.		BESTUURDER/DIREKTEUR (BURG B)	8 GRAAD	10 JAAR ERVARING	PLIGTE HOOFSAAKLIK BESTUURSKAKELING WEENS ONDERBOU
14.		BESTUURDER/DIREKTEUR (BURG B)	8 GRAAD	10 JAAR ERVARING	PLIGTE HOOFSAAKLIK BESTUURSKAKELING WEENS ONDERBOU
15.		BESTUURDER/DIREKTEUR (BURG B)	8 GRAAD	10 JAAR ERVARING	PLIGTE HOOFSAAKLIK BESTUURSKAKELING WEENS ONDERBOU

AL: WAAR DIE VEREISTES VERSKIL VAN DIE VEREISTES GESTEL DEUR 'N BESONDERE NYMERHEIDSRaad, SAL DIE NYMERHEIDSRaad SE VEREISTES GELD TEN OPSIGTE VAN DIE BETROKKE VLAKE VAN DIT POS

BYLAAG H

BURGERLIKE BESKERMINGSVERENIGING VAN SUID-AFRIKA

RAAMWERK VIR DIE DAARSTELLING VAN 'N
EENVORMIGE BEROEPSBENADERING TOT DIE
UITVOERING VAN DIE FUNKSIE VAN BURGERLIKE
BESKERMING IN DIE "NUWE" SUID-AFRIKA

DIE BURGELIKE BESKERMINGS-
VERENIGING VAN SUID-AFRIKA
POSBUS 14879
SINNOVILLE
PRETORIA
0129



RAAMWERK VIR DIE DAARSTELLING VAN 'N EENVORMIGE BEROEPSBENADERING
TOT DIE UITVOERING VAN DIE FUNKSIE VAN BURGERLIKE BESKERMING IN
'N "NUWE" SUID-AFRIKA.

1. DOEL VAN DOKUMENT

Die doel van hierdie dokument is nie om sodanig in knelpunte en benaderingsverskille verstrengel te raak dat die uitdaging wat reeds voor die deur is uit die oog verloor word nie - maar - juis om as besprekingsdokument te dien vir die formulering van 'n homogene beroepsbeleid vir toepassing deur die georganiseerde mondstuk van die beroep in Suid-Afrika, die Burgerlike Beskermingsvereniging van Suid-Afrika.

Tydens die beraad wat op 11 en 12 Maart 1993 te Ellisras plaasgevind het, is ernstige benaderingsverskille in die geledere van die beroepsbeoefenaars oopgevelek.

Dit is nou reeds algemene kennis dat bestaande strukture in die soeke na 'n "nuwe" Suid-Afrika nie onaangetas gelaat sal word nie. Indien verdeeldheid in eie, beroepsgeledere, toegelaat sou word om verder voort te duur bestaan die sterk moontlikheid dat die funksie as "nie-noodsaaklik" van die tafel gevee sal word.

'n Groter beroepsbehoefte as ooit te vore bestaan tans aan 'n dinamiese en prestasiegedrewe beroepsvereniging. Omstandighede noodsaak vandag 'n eenvormige weldeurdragte beroepsbenadering - en hierdie dokument is 'n poging om sodanige benadering te vestig.

Hierdie dokument moet nie as synde die volgende vertolk te word nie :

- 'n klinkklare oplossing nie
- 'n bloudruk vir 'n beroepsbeleid nie
- 'n moddergoot poging nie.

2. Uitgangs- en vertrekpunte

2.1 Onderlinge verdeeldheid

Ernstige onderlinge verdeeldheid bestaan binne die Vereniging. Dit is egter kommerwekkend dat die kern van hierdie verdeeldheid binne die Nasionale Raad te vinde is.

Dit wil voorkom asof persoonlikheids- en benaderingsverskille hierdie verdeeldheid ten gronde lê. Dit sou naief wees om te glo dat persoonlikheidsverskille bygelê sou kan word en gevolglik is geen verdere aandag hieraan geskenk nie.

Dit is egter wel so dat indien persoonlikheidsverskille nie aan bande gelê word nie, dit die Vereniging en gevolglik die beroep, onberekenbare skade kan bereken. Slegs die daarstelling van 'n eenvormige beroepsbeleid sou kon verhoed dat die Vereniging deur persoonlikheidsverskille op sleeptou geneem word.

Selvs die bestaan van gesonde beroepsjaloesie en daaruitspruitende konflik word nie as sodanig veroordeel nie. Die voortslepende interne verdeeldheid het egter tydens die beraad 'n "openbare hoogtepunt" bereik.

Die uitskakeling van persoonlikheidsverskille deur die daarstelling van 'n eenvormige beroepsbenadering geld dus as uitgangspunt.

2.2 Noodsaak van eenvormige beroepsbenadering

Tydens die opsomming van die beraad het dit duidelik geblyk dat 'n dringende behoefte hieraan bestaan. Sodanige beroepsbenadering behoort deurlopend as die geldende "toetsnorm" te geld vir optrede deur raadslede asook die bevordering van die beroep. 'n Dekade gelede sou hierdie "toetsnorm" moontlik die Wet op Burgerlike Beskerming, 1977 of die onderskeie Ordonnansies, kon wees en alhoewel hierdie statutêre norme steeds geldend is, is dit duidelik dat die beroep sy kinderskoene ontgroei het en dat die Vereniging, in eie geledere, norme, standaarde, benaderingswyses of beleid moet bepaal ten einde toekomstgerig, relevant te kan wees.

Die daarstelling van sodanige beroepsbenadering as noodsaaklike "norm" is as uitgangspunt geneem.

2.3 Gebrekkige omvang

Tydens die opstelling van hierdie dokument is dit as uitgangspunt aanvaar dat alle moontlike aspekte met betrekking tot die uitvoering van die funksie onmoontlik na behore in ag geneem word.

Ten einde egter op sinvolle wyse te werk te gaan is die beraad, en veral die opsomming daarvan as vertrekpunt geneem.

3. Sake voortspruitend uit die Beraad en spesifieke aanbevelings.

3.1 Titel van die funksie

3.1.1 Inleiding

Geen twyfel bestaan dat die huidige benaming "Burgerlike Beskerming" en "Civil Protection" :

- onduidelik is nie;
- vir 'n groot deel van die bevolking onaanvaarbaar is nie;
- uitgedien en veral aan die Tweede Wêreld Oorlog verbind word nie.

Aanbeveel : dat aanvaar word dat die titel van die funksie noodwendig gewysig moet word.

3.1.2 Nood / Rampbestuur

Die voorgestelde nasionale beleid verwys na beide begrippe. Duidelikheidshalwe is dit egter noodsaaklik om veral oorweging te skenk aan Engelstalige begrippe.

Uit gesprekke, met lede van die Vereniging blyk dit duidelik dat steun (en daar word nie gepoog om hierdie steun te kwantifiseer nie) vir die volgende moontlike titels bestaan :

- "Emergency Management"
- "Disaster Management"
- "Civil Preparedness".

Kriteria vir die oorweging van titel.

Kriterium 1

- * Moet sosio-polities vir alle gemeenskappe aanvaarbaar wees;

Kriterium 2

- * moet taakkundig duidelik uitspel wat die funksie behels;

kriterium 3

- * moet met internasionale begrippe versoenbaar wees.

Dit word allerweë, in eie beroepsgeledere aanvaar dat die begrip "Civil Defence" 'n internasionale aanvaarding geniet gesien teen die agtergrond van Artikel 63 van die Vierde Geneefse Konvensie van 12 Augustus 1949.

Ten spyte hiervan moes die titel deur middel van die Wysigingswet op Burgerlike Beskerming, 1990, na dié van "Civil Protection" verander word aangesien "Civil Defence" vir bepaalde gemeenskappe in Suid-Afrika nie aanvaarbaar was nie.

Die impak van sosio-politieke aanvaarding van die "nuwe" titel darf nie ontken te word nie.

Funksionarisse die land deur maak reeds sedert 1977 daarvan melding dat beide die begrippe "Burgerlike Beskerming" en "Civil Defence/Protection" onduidelikhede in die gemoedere van Jan Alleman laat. Langdurige betrokkenheid van die Suid-Afrikaanse Weermag by die funksie het verdere verwarring veroorsaak - so veel so dat daar onlangs nog na die "BSB" as die "Burgerlike Beskermingsburo" verwys is.

Grootskaalse verwarring bestaan in veral swart gemeenskappe tén opsigte van begrippe soos "Civil Protection", "Self Protection Units" en "Civil Co-operation Bureau". Hierdie verwarring is ook in persberigte weerklank.

Vir die voortsetting van die funksie in 'n "nuwe" Suid-Afrika sal verwarring van hierdie aard die doodstyding vir die beroep wees.

Selfs die begrip "Emergency Management" word met toenemende agterdog bejeen aangesien "emergency" op hierdie tydstip in ons geskiedenis 'n bepaalde "politiekewaarde" het.

Oorlewing van die funksie in 'n "nuwe" Suid-Afrika sal grootliks daarvan afhang of van polities-gelaalde begrippe en -persepsies weggestuur kan word en of daar met die internasionale gemeenskap aanklank gevind kan word.

Die begrip "Emergency Management"

Getoets t Kriterium 1 mag probleme wel ontstaan. Dit voorkom asof die begrip "emergency" nie vir so 'n buite parlementêre groepe aanvaarbaar is nie.

Dieselfde moontlike probleemstelling kan ook ten opsigte van Kriterium 2 geopper word. Dit is egter wel ook so dat die begrip "nood" 'n wyer vertolkingswaarde het as "ramp". Dit word algemeen aanvaar dat "noodgebeure" bepaalde "rampgebeure" voorafgaan.

Die VSA maak algemeen van die begrip "Emergency Management" gebruik. Gesprekke met internasionale besoekers aan die land het aangetoon dat die begrip "Emergency Management" duidelik begryp word.

Die begrip "Disaster Management"

In gesprekke met buite parlementêre groepe asook openbare amptenare is wye sosio-politiese aanvaarding van hierdie begrip ervaar. Dit wil dus voorkom asof die begrip aan Kriterium 1 voldoen.

Ten opsigte van kriterium 2 spel die begrip duidelik uit wat die funksie behels. Die enigste kritiek wat wel geopper is, is die feit dat die begrip 'n moontlike beperkte vertolkingswaarde kan he. Hiermee word bedoel dat die funksie slegs rampgerig is en geen bepaalde relevansiewaarde het ten opsigte van daaglikse noodgebeurenie.

Gesprekke met internasionale besoekers aan die land het sonder twyfel bevestig dat wye internasionale begrip vir die begrippe "Disaster Management" bestaan.

Die begrip "Civil Preparedness"

Ondersoek het aan die lig gebring dat hierdie begrip nie aan een van die kriteria voldoen nie.

Beide die begrippe "~~Civil~~ en "~~Preparedness~~" word as politiegelaaiete begrippe beskou. Moontlik le die "~~Civil~~ Co-operation Bureau" nog te vlak in die geneue. Daarbenewens word beide begrippe as "apartheidsterminologie" beskou.

Die vraag ontstaan noodwendig teen watter bedreigings veral swart gemeenskappe paraat gemaak moet word terwyl rampspoedige gebeure soos gebrekkige dienslewering, geweld, misdaad, hongersnood, werkloosheid, ens., reeds daaglik in die gebiede heers.

Eweneens geniet die begrip "Civil Preparedness" sover vasgestel kon word, geen internasionale erkenning of begrip nie.

Samevattend is dit duidelik dat ernstige oorweging van die begrippe "Emergency Management" of "Disaster Management" gegee moet word.

Dit moet uit die staanspoor aanvaar word dat eiesoortigheid van plaaslike omstandighede deurlopend in gedagte gehou moet word.

So byvoorbeeld sal 'n insident soos 'n minibus ongeluk in Pretoria of Johannesburg as 'n alledaagse gebeurtenis ervaar en beskou word - selfs al sou 17 persone ernstig beseer word. Die gemeenskap by Heuningneskloofstasie tussen Kimberly en Hopetown sal hierdie gebeure egter as noodgebeure beleef aangesien die gemeenskap nie oor die stedelike infra-struktuur beskik nie.

Tydens oorweging van enige van die begrippe "nood- of rampbestuur" moet dit derhalwe aanvaar word dat die begripomskrywing noodwendig met plaaslike behoeftes verband sal hou. Indien die persepsie egter gevestig sou word dat 'n "ramp" slegs sodanig sou wees vanuit 'n stedelike omskrywing sal die aanwending van die begrip "rampbestuur" gedoem wees. Die teendeel is egter waar; indien daar van 'n droogteramp gepraat sou word (sê in die Colesbergdistrik) sou betrokkenheid van die funksie by implikasie plaasvind.

Aanbevelings :

Alvorens die aanbevelings gemaak word is dit vir raadslede nodig om hulself van die inhoud van die volgende te vergewis :

- * "Objectives for local Emergency Management" (Federal Emergency Management Agency - USA)

Vir u gerief is die dokument aangeheg.

- * Die opleidingsmateriaal van UNDRO wat onlangs beskikbaar gestel is.

Vir u gerief is enkele begripomskrywings aangeheg.

Maak asseblief seker dat u met die volle betekenisomvang van die begrippe "emergency" en "disaster" vertrou is.

Vervolgens word

aanbeveel : dat die Vereniging hom ten gunste van beide begrippe uitspreek en indringende oorweging skenk aan die wysig van die naam van die Vereniging; (moontlik na iets soos "United Disaster and Emergency Management Associa-

tion of Southern Africa" - UDEMSA)

of

dat die Vereniging een van die twee begrippe aanvaar en amptelik sy steun daaraan verleen deur die naam van die Vereniging daarby aan te pas.

3.2 Fundering van die bestaansreg van die funksie

Tydens die beraad is deurlopend verwys na gemeenskapsbehoefte en die noodsaak van die funksie om daarin funderd te wees.

Die vraag ontstaan egter of nood- en rampbestuur nie meer verbind is aan 'n owerheidsverantwoordelikheid nie.

Die antwoord op bogenoemde twee stellings moet noodwendig in 'n kombinasie benadering gesoek word. Die bestaansreg van die funksie moet in beide gemeenskapsbehoefte en owerheidsverantwoordelikheid funderd wees. 'n Oorbeklemtoning van die een bo die ander sal rampspoedige gevolge vir die beroep inhou.

- MAAR - wat beteken?

(a) Gemeenskapsbehoefte

As objektiewe kriterium behoort ~~Maslowse behoefte~~ hiërargie aangewend te word :

Fisiologiese behoeftes

Voedsel
Kleding
Beskutting

Behoeftes aan sekuriteit

"We need protection against anything that threatens our existence or which leads to the loss of something which is important to us" (H P Fourie - Communication by Objectives.)

Sosiale behoeftes

Die mense se behoeftes aan vriende, aanvaarding en sosiale interaksie asook die behoefte om "te behoort" val in hierdie kategorie.

Ego behoeftes

Hierdie behoeftes word in twee kategorieë verdeel - daardie behoeftes wat met die mens se selfbeeld

verband hou asook daardie behoeftes wat met reputasie verband hou.

Selfverwesentlikingsbehoeftes

Die mens se behoefte om tot sy volle potensiaal te ontwikkel.

Wanneer daar dus na 'n bepaalde gemeenskap se behoeftes gekyk word behoort 'n wetenskaplike behoeftemodel as kriterium aangewend te word eerder as om tussen spesifieke behoeftes verdwaal te raak.

Hiermee word alleen maar bedoel dat nood- of rampbestuur gemik moet wees op die volle spektrum behoeftes soos deur Maslow omskryf en dat hier nie na bepaalde maatskaplik-politiese behoeftes verwys word nie.

(b) Owerheidsverantwoordelikheid

"Daar kan in die demokratiese staat aanvaar word dat elke owerheidsinstelling vir die bevordering van die welsyn van die gemeenskap bestaan." (J J N Cloete - Inleiding tot die Publieke Administrasie.)

"Met die uitbreiding van die grondslag van burgerskap verkry die staat in 'n groter mate beskermende funksies, wat dan ook altyd 'n belangrike aspek van sy taak moet wees. In die jongste tyd het 'n ander betekenisvolle funksie op die voorgrond begin tree, naamlik dié van die staat as 'n positiewe agent vir sosiale welsyn". (C D Roode - Inleiding tot die Sosiologie.)

Die owerheid het 'n onvervreembare sosiale verantwoordelikheid ten opsigte van die beveiliging van sy inwoners. Hierdie stelling is in ooreenstemming met algemeen aanvaarde internasionale modelle ten opsigte van die Sosiologie asook die Staatsleer.

Die owerheid het 'n sosiale verantwoordelikheid om sy gemeenskap se behoeftes aan sekuriteit, ens., te beskerm.

Deur dus 'n stelling te maak dat meer aandag aan die gemeenskap se behoeftes te gee as synde dit nie in die verlede die mikpunt was nie - is 'n dwaling.

Wat egter wel waar is, is dat die nood/rampbestuursfunksie in die verlede moontlik nie by omstandighede aangepas het nie.

Cutlip en Centre maak in hul werk "Effective Public

Relations" die volgende objektiewe opmerkings :

"By and large, public opinion does not anticipate emergencies, it only reacts to them".

"Opinion is generally determined more by events than by words."

"At critical times, people become more sensitive to the adequacy of their leadership."

Indien die gemeenskap dus nie heeldag en aldag aandrang op die lewering van 'n nood/rampbestuursfunksie nie, beteken dit dus dat daar geen behoefte daaraan bestaan nie?

Geensins - hul voorsien bloot nie die nood- of rampgebeure nie.

Betekend dit dus dat die owerheid se verantwoordelijkheid in dié verband afneem?

Geensins - die owerheid se verantwoordelijkheid om te beskerm en algemene welsyn te verseker bly onaangetroef.

Wat egter wel gebeur is dat die owerheid se verantwoordelijkheid meer "versluierd" is. Wanneer hierdie "sluier" egter deur nood- of rampgebeure verwyder word verwag die gemeenskap dat die owerheid paraat sal wees - dat die nodige beplanning gedoen is.

Daar kan dus met reg opgemerk word dat 'n verantwoordelike owerheid ook deurlopende aandag sal skenk aan daardie faktore wat nie normaalweg deur die gemeenskap voorsien word nie - dit is die owerheid se sosiale verantwoordelijkheid om op hierdie wyse die gemeenskap se behoeftes te beskerm.

Die nood- of rampbestuursfunksie is derhalwe fundamenteel in die sosiale verantwoordelijkheid van die owerhede teenoor die gemeenskap se psigo-sosiale behoeftes.

Aanbeveling : dat aanvaar word dat die ~~nood- of~~ rampbestuursfunksie as sosiale verantwoordelijkheid onlosmaakbaar deel van die owerheidsfunksies is.

3.3 Funksionele rol van die owerheid

Dit is 'n mite deur voor te gee dat alles wel is solank plaaslike owerhede ten volle vir die uitvoering van die nood-/rampbestuursfunksie verantwoordelik is.

Die benadering dat plaaslike owerhede alleen vir die uitvoering verantwoordelik is, is grootliks die oorsaak van die stagnering van die funksie. Plaaslike owerhede dek nie die totale geografiese omvang van die land nie.

Burgerlike Beskerming het die funksie geword van "blanke plaaslike owerhede" - erger nog - "groter blanke plaaslike owerhede" terwyl nood- en rampgebeure die kruis van die platteland, swart gebiede en kleiner blanke plaaslike owerhede geword het.

Tydens die Nasionale Raadsvergadering wat in 1988 te Skukuza gehou is, is hierdie Raad reeds gewaarsku dat die eksklusiewe aard van die funksie tot die ondergang daarvan aanleiding kan gee. Toe reeds was dit duidelik dat groter betrokkenheid van Streeksdiensterade noodsaaklik was om Burgerlike Beskerming van sy "eksklusiewe beeld" te bevry en om dit funksioneel by omstandighede aan te pas.

Die geleentheid vir hierdie Raad om die leiding, as beroepsvereniging, te neem is egter deur plaaslike owerhede en streeksdiensterade oorgeneem. Eers nadat etlike streeksdiensterade in Transvaal hul voorneme om die funksie te verstreë te kenne gegee het, het hierdie Raad in 1992 'n positiewe besluit oor die aanwending van die funksie, buite die bekende raamwerk van munisipale grense, geneem.

Ten beste behoort ons dit aan mekaar te beken dat dit jammer is dat die beroepsvereniging die inisiatief moes afstaan - die inisiatief om by omstandighede buite ons beheer aan te pas - en terwyl 'n nuwe bedeling met streeksregerings toenemende vorm aanneem het hierdie ~~Vereniging nog steeds geen deurdagte standpunt nie~~ - Die standpunt ~~adapt or die~~ wat tydens die beraad so duidelik gestel is staan steeds soos 'n vloek oor hierdie Vereniging.

Verduidelikings dat samewerkingsooreenkomste en interne maatreëls genoegsame beweging verleen weet u net so goed soos ek word as niksseggende politiekery en beskerming van eie belang afgemaak.

Die vraag ontstaan nou - waarheen - op welke wyse kan die Vereniging die beroep uit die bestaansverknorsing haal?

Die volgende aanbevelings is daarop gemik om BBSA dinamies op die toekomspad te plaas.

Aanbeveel : (1) dat ~~aanvaar~~ word dat die nood/rampbestuursfunksie in toepassing aan die hand van plaaslike omstandighede ~~ver-~~

skil;

- (2) dat aanvaar word dat die sentrale en streeksowerhede 'n groter en meer sigbare rol in die toepassing van die nood/rampbestuursfunksie moet speel;
- (3) dat die sentrale owerheid versoek word om 'n formele direktoraat met hoë vlak mannekrag vir die doeleindes van nood/rampbestuur in die lewe te roep;
- (4) dat 'n formele verslag met aanbevelings ten opsigte van die uitvoering van die funksie op alle owerheidsvlakke deur 'n werkgroep, van die Vereniging saamgestel word.

Bondige toeligting van aanbevelings

Aanbeveling 1

Die Vereniging verteenwoordig die beroep - nie bepaalde gebiede nie. Soos reeds aangedui sal omstandighede in gebied A moontlik dramaties van gebied B verskil. Vir die Vereniging om enige van gebied A of B se omstandighede as kriterium aan te wend voorspel slegs probleme. Een voorbeeld wat aangewend kan word is die "praktisering" van die funksie. Indien die Vereniging dit uit die oog verloor dat omstandighede en behoeftes verskil by die oorweging van praktiseringsvoorstelle word 'n mynveld betree.

Dit is vir die Vereniging noodsaaklik om dit as beginselbesluit te aanvaar dat omstandighede deur die land verskil. Hierdie beginsel moet dan deurlopend deur die Vereniging as kriterium aangewend word. Dominering deur die een streek oor die ander kan moontlik op hierdie wyse verhoed word.

Aanbeveling 2

Vir die oorlewing van die funksie is dit noodsaaklik dat die sentrale owerheid en provinsiale/streeksowerhede daarop gewys moet word dat hulle ook oor bepaalde verantwoordelikhede beskik.

Die sentrale owerheid se gebrekkige gebruikmaking van sy eie skepping (wetgewing) tydens die droogte-ramp is 'n voorbeeld van gebrekkige insig. Indien hierdie gebrekkige insig en betrokkenheid toegelaat sou word om voort te duur sal dit noodwendig tot die ondergang van die funksie bydrae. Dit wil voorkom asof die sentrale en provinsiale owerhede gerieflikheidshalwe die funksie in totaliteit aan plaaslike owerhede oorgelaat het. Die

onbeholpe wyse waarop die onlangse hospitaalstakings en die droogte-ramp hanteer is spreek boekdele vir die sentrale en provinsiale owerhede se vermoëns om nood- en rampbestuur toe te pas. In hierdie verband is die opmerking van die Adminstrateur van die Transvaal dat "soos ek gedink het - Burg B is sommer 'n klomp k-k" besonder insiggewend. Hy maak hierdie opmerking ten spyte van plaaslike owerhede se pogings om die funksie uit te voer - hy maak hierdie opmerking aangesien sy eie owerheid nie oor die vermoë beskik het om die gevolge van die hospitaalstakings die hoof te bied nie.

In my gemoed bestaan daar geen twyfel nie dat die sentrale en provinsiale/streeksowerhede hul verantwoordelikhede moet nakom nie. Plaaslike owerhede word evalueer en gekritiseer terwyl die sentrale owerheid en provinsiale owerhede steeds voortgaan met die redusering van hul verantwoordelikheid.

Aanbeveling 3

In die lig van die opmerkings hierbo is dit noodsaaklik dat 'n formele direktoraat met hoë vlak, voltydse personeel, geskep word. Uitvoering van die funksie behoort deur alle vlakke van die owerheid hanteer te word en nie slegs of hoofsaaklik deur die derde vlak owerheid nie. Fragmentering op huidige wyse is 'n ernstige bedreiging vir die voortsetting van die funksie in 'n "nuwe" Suid-Afrika.

Aanbeveling 4

Die strukturele aanpassing van die funksie is krities noodsaaklik. Aanbevelings hiervoor is eweneens noodsaaklik en die Vereniging is reg geposisioneer om sodanige aanbevelings te maak.

Veral gesien in die lig van die politieke verdeling in die geledere van munisipale verenigings behoort die Vereniging hierdie inisiatief in belang van alle landsburgers te neem.

3.4 Aanpasbaarheid van funksie

Veel is reeds gesê met betrekking tot die aanpasbaarheid van die funksie by eietydse omstandighede in landelike gebiede, metropolitaanse omgewings asook in kleiner dorpe en stede.

Bevryding van die "wêreldoorlog" beeld is egter noodsaaklik. Die bykans krampagtige verwysing na die Vierde Geneefse Konvensie vergemaklik geensins hierdie "bevryding" nie aangesien die Vierde Geneefse Konvensie 'n direkte uitvloeisel van die Tweede Wêreldoorlog was.

Eietydse bedreigingsontledings moet uitgevoer en optredes aan die hand daarvan, beplan word. Die titelwysiging van die funksie hou ook hiermee verband.

Vernuwende denke word deur omstandighede genoodsaak.

Een spesifieke probleem wat egter in hierdie verband duidelik na vore kom is die moontlike onvermoë van etlike funksionarissee om by eietydse omstandighede en uitdagings, aan te pas.

Die Vereniging, as beroepsvereniging, sal bepaalde opleidings- en voorligtingsinisiatiwe van stapel moet stuur om te verseker dat funksionarissee by omstandighede kan aanpas.

- Aanbeveel :
- (1) dat die Vereniging homself amptelik deur middel van 'n besluit tot aanpassing by eietydse omstandighede, verbind; homself gevolglik van die "wereldoorlog" beeld bevre;
 - (2) dat die Vereniging so spoedig moontlik 'n beroepsmissie, -doelstellings en -doelwitte, formuleer en so spoedig moontlik aan alle lede en belangegroepe verskaf;
 - (3) dat 'n spesifieke bemerkingsprogram deur die Vereniging van stapel gestuur word met die oog op die bekendstelling van 'n eietydse benadering tot nood- en rampbestuur;
 - (4) dat die Vereniging die inisiatief neem in die daarstelling van 'n handleiding vir die bedryf van die eietydse nood- en rampbestuursfunksie;
 - (5) dat die Vereniging deur middel van semi-
anare so spoedig moontlik die eietydse benadering aan alle funksionarissee bekend stel.

3.5 Deursigtigheid van die funksie

Dit moet aanvaar word dat sekere bedreigings steeds 'n mate van vertroulikheid sal noodsaak. Dit is egter van die aller grootste belang, in aansluiting van die opmerkings in (3.3) dat die funksie homself van Weermagverknogtheid sal moet bevry.